

DIE ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN STÄDTEWESENS

VON

HUGO PREUSS

ERSTER BAND

ENTWICKLUNGSGESCHICHTE DER DEUTSCHEN STÄDTEVERFASSUNG

DRUCK UND VERLAG VON B. G. TEUBNER IN LEIPZIG 1906

VORBEMERKUNG.

Die schnelle und mächtige Entfaltung unseres Städtewesens während der letzten Jahrzehnte hat neuerdings in steigendem Maße auch die literarische Beschäftigung mit diesem lange vernachlässigten Gebiet belebt. Wissenschaftlich sind hier die Historiker als Pioniere vorangegangen, indem sie über die Entstehung des deutschen Städtewesens und seine mittelalterliche Blütezeit neben gründlichen Quellensammlungen eine an Umfang, Kontroversen und auch an Anregungen reiche Literatur produzierten; an ihrer Spitze neuerdings v. Below. Doch brechen sie ihre Arbeit regelmäßig an der Schwelle der neueren Zeit ab. Mit dem Städtewesen des absoluten Staates hat sich wesentlich die zur Zeit herrschende wirtschaftshistorische Richtung beschäftigt; mit der preußischen Reformzeit neben Ernst Meier und anderen Juristen neuestens vor allem Max Lehmanns treffliche Stein-Biographie. Vielleicht wird das herannahende Säkularfest der ersten Städteordnung unserer festesfrohen Zeit eine Anzahl wohlgemeinter Festschriften über diese viel gerühmte, doch selten in ihrer wahren Bedeutung gewürdigte Periode entlocken. Der Verein für Sozialpolitik hat eine breit angelegte Materialsammlung begonnen. Im übrigen befaßt sich die neueste Literatur des Städtewesens vornehmlich mit Spezialfragen aus der unendlichen Fülle der modernen Aufgaben der städtischen Kommunalverwaltung. Der Gesamtverlauf städtischer Verfassungsentwicklung ist in grundlegender Weise von Gierke im Rahmen seiner Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft behandelt worden.

Das vorliegende Werk stellt sich die Aufgabe einer Betrachtung des deutschen Städtewesens in entwicklungsgeschichtlichem Zusammenhange, seiner Organisation und seiner Funktionen. Der erste Band bildet mit der Darstellung der städtischen Verfassungsentwicklung von ihren Anfängen bis zur Gegenwart zwar ein in sich geschlossenes Ganze; doch wird er in Sonderheit für die letzte Periode

mit ihrer überaus reichen Differenzierung der kommunalen Tätigkeiten seine Ergänzung durch den möglichst bald erscheinenden zweiten Band finden müssen. Gibt der erste Band gewissermaßen einen Längsschnitt der städtischen Entwicklung, so wird der zweite einen Querschnitt versuchen, indem er die Entwicklung der städtischen Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik auf den wichtigsten Gebieten ihrer Funktionen darstellt und die daraus sich ergebenden Probleme für die weitere Entwicklung der städtischen Organisation erörtert.

Nicht ganz leicht habe ich mich zum völligen Verzicht auf die Beibringung des literarischen Apparats und auf jede literarische Polemik entschlossen. Vielleicht wird dadurch der Wert des Buches für literarische Selbstproduzenten einigermaßen beeinträchtigt; aber bei der Natur des Gegenstandes und bei der Beschaffenheit der Literatur war es nur so möglich, die Lesbarkeit für bloße Konsumenten, an die das Buch sich doch auch wenden möchte, zu erhalten. Hoffentlich werden gelehrte Kritiker auch ohne einen Wust von Anmerkungen den „häuslichen Fleiß“ in der Benutzung der Literatur nicht verkennen; und ungelehrte Leser es zu würdigen wissen, daß ich ihnen den Nachweis dieses Fleißes erspare. Immerhin habe ich mich gegen den Vorwurf des Plagiats durch gewissenhafte Nennung des Autors bei jedem wörtlichen Zitat gedeckt; Band und Seitenzahl wird der Gelehrte auch so finden, der Ungelehrte nicht suchen.

Daß eine entwicklungsgeschichtliche Darstellung auf eine Polemik anderer Art, auf eine Stellungnahme zu den großen Gegensätzen der politischen Entwicklung nicht verzichten konnte, sollte selbstverständlich sein; ist es wohl auch für jeden, der nicht in der kritiklosen Kanonisierung des gerade bestehenden Zustandes den Maßstab wissenschaftlicher Objektivität erblickt. Freilich spielt hier auch eine Kardinalfrage der wissenschaftlichen Methode bei der Behandlung verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Dinge sehr erheblich hinein. Zu der auf diesen Gebieten heute noch herrschenden positivistischen Dogmatik stehen schon meine früheren Arbeiten in einem gewissen Gegensatz, besonders mein „Städtisches Amtsrecht in Preußen“, auf das ich zur Ergänzung der folgenden Untersuchungen nach der juristischen Seite hin generell verweisen muß. Dieser Gegensatz wird hier, entsprechend der Natur des Stoffes, noch schärfer hervortreten, ohne daß ich mich auf eine theoretische Rechtfertigung dieser Behandlungsart und

auf eine methodologische Kritik der entgegenstehenden Richtung einlassen möchte. Statt in abstracto darzulegen, was man will, scheint es ersprießlicher, in concreto zu zeigen, was man kann. In welche Rubrik des wissenschaftlichen Fächerwerks dann die geleistete Arbeit eingeordnet werden mag, das ist für ihren Wert wohl nicht von entscheidender Bedeutung.

Bei der Natur des Stoffes kann nicht die Rede davon sein, eine irgendwie erschöpfende Vollständigkeit auch nur anzustreben; vielmehr kommt es im Gegenteil darauf an, die entscheidenden Momente der organischen Entwicklung herauszuarbeiten und sie nicht durch die unendliche Fülle der Einzelheiten verwischen zu lassen. Die Frage, ob und wie dies gelungen ist, kann nur das Werk selbst in seiner Gesamtheit beantworten. Wenn man in einer solchen Gestaltung des Stoffes mit geziemender Bescheidenheit doch immerhin eine künstlerische Betätigung erblicken darf, so gilt auch hier die goldene Regel:

Bilde, Künstler, rede nicht,
Deine Rede sei Gedicht.

März 1906.

HUGO PREUSS.

INHALTSVERZEICHNIS.

Einleitung.

Von zeitlich und räumlich fernliegenden Kulturen, die der Schutt der Jahrtausende bedeckte, hat die moderne Wissenschaft uns Kunde gebracht; vom Ursprung der deutschen Stadt, in deren Mitte wir leben, wissen wir nichts. Wohl ist die Entstehung zahlreicher deutscher Städte historisch mehr oder minder gut bekannt; aber wie städtisches Wesen überhaupt in Deutschland entstand, darüber gibt es zwar verschiedene einander eifrig befehdende Theorien, doch keine zuverlässige Kunde. „Wie aus dem Dunkel treten uns plötzlich im 11. Jahrhundert deutsche Städte und deutsches Bürgertum entgegen. Schon die ältesten Zeugnisse städtischen Sonderrechts verweisen auf das fertige Recht anderer Städte, welches zum Vorbild für neue Marktgründungen dient. Für die Mutterorte deutschen städtischen Lebens wie Köln, Mainz, Worms, Konstanz, Straßburg, Regensburg liegt der Beginn des Stadtrechts gänzlich außerhalb unseres Gesichtskreises.“ (Sohm.)

Fügt man den genannten Orten noch die Städte Augsburg, Basel, Chur, Metz, Speyer und Trier hinzu, so hat man die 12 civitates, die Römerstädte beieinander, die einst in jener von Rhein und Donau gebildeten südwestlichen Ecke Deutschlands blühten. So liegt es nahe, in diesen römischen Kolonien die Wurzeln der deutschen Stadt erkennen zu wollen, und wie so viele Elemente unserer modernen Kultur auch das städtische Wesen auf die Antike zurückzuführen. Indessen stößt diese scheinbar so einleuchtende Lösung doch auf erhebliche Zweifel angesichts der Tatsache, daß zwischen dem Niedergang jener römischen Kolonien und dem Aufblühen deutscher Städte an den gleichen Orten eine Reihe von Jahrhunderten liegt, während der fast alles städtische Leben aus diesen Ländern verschwunden zu sein scheint. Darauf stützt sich die Annahme, daß jene Römerkolonien in den Stürmen der Völkerwanderung gründlich zerstört, ihre Bevölkerung teils vertilgt, teils zerstreut

worden sei; und daß sich das spätere Aufblühen deutscher Städte an den gleichen Orten aus der Gunst der geographischen Lage gerade dieser Punkte erklärt, nicht aus einem unmittelbaren Zusammenhange mit den alten römischen Siedlungen. Freilich will man auch in manchen Erscheinungen des späteren deutschen Städtewesens auffallende Ähnlichkeiten mit entsprechenden Zügen der römischen Munizipalverfassung erkennen. Der erbliche oder kooptierte Rat soll an den römischen ordo decurionum, die Bürgermeister an seiner Spitze an die duumviri erinnern, die städtischen Märkte an die fora rerum venalium und die Zünfte an die collegia opificum. Doch steht hier einer unmittelbaren Ableitung der deutschen aus den römischen Einrichtungen nicht nur der große dazwischenliegende Zeitraum, sondern auch die Tatsache entgegen, daß jene Bildungen erst das Produkt einer allmählichen historischen Entwicklung innerhalb des deutschen Städtewesens und ihm nicht von Anfang an gegeben sind, wie es bei einer Entlehnung von den römischen Vorgängern doch wohl der Fall sein müßte. So mag es sich in der Tat hier nur um die ähnlichen Wirkungen ähnlicher wirtschaftlicher und sozialer Ursachen, nicht um eine unmittelbare Übertragung handeln.

Weit bedeutungsvoller als solche Ähnlichkeiten, von tiefer und dauernder Wirkung ist ein Gegensatz der römischen und der deutschen Entwicklung in der Stellung des städtischen Wesens zur gesamten politischen und sozialen Struktur: das hier und dort völlig anders geartete Verhältnis von Stadt und Land.

Wie alle Produktion von den ländlichen Urproduktionen in Jagd, Viehzucht und Ackerbau ausgeht, so ist in aller Kulturentwicklung die Bauernschaft der Landgemeinde das ursprüngliche, primäre, die Bürgerschaft der Stadtgemeinde das abgeleitete, sekundäre Stadium. Auch die Weltherrscherin Rom ist aus latinischen Bauernschaften erwachsen. Aber ihre politische und soziale Kulturentwicklung charakterisiert sich als ein schneller und gründlicher Urbanisierungsprozeß, auf Grund dessen die antike römische Staatskultur zu einer wesentlich städtischen wird. Auf der Höhe der Entwicklung ist Rom: urbs, die Stadt schlechthin, das ihr unterworfene Gebiet der orbis terrarum, der kulturell in Betracht kommende Erdkreis. Und wie sich Rom zu seinem Weltgebiet verhält, so verhält sich im kleinen Abbild wiederum jede Munizipalstadt zu ihrem Landgebiet.

Die Stadt ist Zentrum und Sitz alles politischen und sozialen Lebens, das umgebende Land lediglich Herrschaftsgebiet und Nährboden der dominierenden Stadt; wo sich Kultur auf dem Lande entwickelt, zeigt auch sie durchaus städtischen Charakter. Die ganze Kultur ist urban.

Mit diesem urbanen römischen Staatswesen stieß nun das noch primitive, reine Agrarwesen der Germanen zusammen; und beides durchdrang sich in den gewaltigen Evolutionen der Völkerwanderung. Das Mischprodukt beider ist der ganze heutige abendländische Staatenkreis; und noch heute ist gerade in diesem Punkte der Unterschied zwischen romanischen und germanischen Ländern lebendig, je nach dem Überwiegen des einen oder anderen der beiden Grundelemente. Gewiß ist die Differenzierung ländlichen und städtischen Erwerbs, ländlicher und städtischer Siedlungs- und Lebensweise ihnen allen bis zu einem bestimmten Grade gemeinsam. Jedoch zeigt sich das Überwiegen des urbanen römischen Elements in den romanischen Ländern bis auf den heutigen Tag wirksam; weit schneller haben sie den starken agrarischen Rückschlag des frühen Mittelalters überwunden. Bald schon ist hier das flache Land meist wieder einigermaßen urbanisiert; die Stadt und das sie umgebende Gebiet bilden wieder eine politische und soziale Einheit. Charakteristisch ist die frühe und rasche Aufsaugung des Landadels durch die Städte in den romanischen Ländern, während dieser Prozeß in Deutschland heute noch kaum begonnen, geschweige denn vollendet ist. So ist der Unterschied von Stadt und Land in den Staaten der romanischen urbanen Kultur auch heute wieder mehr ein wirtschaftlicher und quantitativer, als ein rechtlicher und qualitativer; wofür die Tatsache recht bezeichnend ist, daß diejenigen modernen Gemeindeordnungen, die für Stadt- und Landgemeinden gleichmäßig gelten, durchweg auf romanischen Ursprung oder Einfluß zurückgehen.

Dagegen zeigt die Entwicklung in Deutschland einen völlig anderen Charakter, und zwar in einem von West nach Ost, d. h. mit der Entfernung vom urbanen Kulturkreise steigenden Maße. Gleich Oasen schieben sich hier die Städte in das flache Land hinein. Es bildet nicht jede Stadt mit ihrer ländlichen Umgebung eine Einheit, sondern die Städte stehen untereinander in sozialer und politischer Interessengemeinschaft und in einem ebensolchen

Interessengegensatz zum flachen Lande; urbanes und agrarisches Wesen reiben sich in unausgeglichener Gegensätzlichkeit aneinander. Die wirtschaftliche Differenzierung bildet hier die Grundlage für einen sozialen und rechtlichen Unterschied, der kein quantitativer, sondern ein qualitativer ist. Die Stadtverfassung ist hier von prinzipiell anderer Natur und Art als die Landgemeindeverfassung, ja sie ist historisch und politisch ihr begrifflicher Gegensatz. Daher ist hier die Grenze zwischen Stadt- und Landgemeinde weder wirtschaftlich nach der überwiegenden Beschäftigungsart, noch quantitativ nach der Zahl der Einwohner zu bestimmen, sondern lediglich historisch: Städte sind die Ortsgemeinden, die Stadtrecht entweder stets besessen oder im Laufe der historischen Entwicklung erworben haben. Deshalb muß denn auch die Entwicklung der deutschen Stadt getrennt von der der deutschen Landgemeinde betrachtet werden; beide Entwicklungsgänge berühren sich wohl an manchen Punkten, aber meist war diese Berührung eine gegensätzliche, die freilich durch den Kontrast zum Verständnis des Wesens der Entwicklung hier und dort beitragen kann.

Eigenartig ist auch das Verhältnis von Stadt und Staat in Deutschland. Wie das Verhältnis von Gesamtheit und Gliedern, von Reich und Territorien, so hat auch das von Staat und Stadt in Deutschland während einer nahezu tausendjährigen Entwicklung niemals eine feste und allgemein anerkannte Gestalt gewonnen. Wohl haben die heutigen großen Nationalstaaten fast sämtlich im Lauf ihrer Geschichte ein Stadium der Zersplitterung durchgemacht, das dem Zustand des alten deutschen Reiches kaum viel nachgab; jedoch hat ihre Entwicklung dann eben doch zu einem definitiven Siege der Einheit über die Vielheit geführt. Dagegen kennt die ganze deutsche Geschichte keinen dauernden und definitiven Sieg weder der Einheit über die Vielheit, noch dieser über jene; der deutsche Gesamtstaat konnte ebensowenig wie die deutschen Partikularstaaten jemals dauernd überwunden werden. Wohl hat überall der sich konsolidierende Staat mit dem Eigenwillen selbständiger Kommunalkörper zu ringen gehabt; aber überall sonst hat dieses Verhältnis doch schließlich eine feste anerkannte Gestalt gewonnen, sei es, daß das Selfgovernment autonomer Kommunalkörper die organisatorische Grundlage der Staatsverfassung bildet wie in England, sei es, daß das entgegengesetzte Prinzip staatlicher Zentrali-

sation siegte wie in Frankreich, sei es, daß die Städte selbst sich zu weitherrschenden Staaten auswuchsen wie in der italienischen Hochblüte. Die deutsche Entwicklung zeigt Ansätze zu all diesen Erscheinungsformen nebst mannigfachen Nuancen und Zwischenbildungen, ohne daß eine von ihnen zu voller und reiner Ausgestaltung gelangt wäre.

Die mittelalterliche Stadt ist die Keimzelle des modernen Staates; sie zeigt mitten im Ständewesen des Mittelalters die charakteristischen Züge modernen Staatswesens in ihren ersten Ansätzen auf dem Gebiet der Verfassung und Verwaltung, des Bürgertums und der Behördenorganisation, der Polizei und Finanz, der Gemeinwirtschaft und Wohlfahrtspflege. Der tragende Grundgedanke des modernen Staatswesens: die korporative Organisation der Bevölkerung auf der territorialen Grundlage des Gebiets nimmt zuerst in der Stadtverfassung feste Gestalt an. So erklärt sich die innere Einheitlichkeit der Nationalstaaten urbaner Kultur; Staat und Gemeinden sind hier von gleichem Wesen und gleicher Struktur. Anders in Deutschland.

Die beiden großen Gegensätze: das Aufblühen des Städtewesens einerseits und das Überwuchern des Lehenswesens andrerseits entwickeln sich im Schoße des alten Reiches ungefähr gleichzeitig. Während sich die Städte aus der agrarischen Umgebung zu selbständiger und eigenartiger Bedeutung emporheben, geht aus dem Lehenswesen der hohe und der niedere Adel hervor, von denen jener die territoriale Landeshoheit, dieser die Herrschaft auf dem agrarischen Lande erringt. Ein festes Zusammenhalten des Reiches mit den Städten gegen den Feudaladel hätte vielleicht auch hier zur Herausbildung eines deutschen Nationalstaates urbaner Kultur führen können. Aber das Reich selbst war bereits feudalistisch zersetzt, der Kaiser nicht das Haupt des Volkes, sondern der Standesgenosse des hohen Adels. So schlug in kritischer Stunde die deutsche Entwicklung entgegengesetzte Bahnen ein. Das Reich löste sich in ein Konglomerat von Territorien auf, in dem die Herrschaft dem hohen Feudaladel, dem Landesfürstentum zufiel. Reich und Städte hatten zwar nicht gemeinsam gekämpft, aber sie waren doch gemeinsam die Besiegten. Der das mittelalterliche Ständewesen überwindende absolute Staat verwirklichte sich in Deutschland nicht am Reiche, sondern an den Territorien; und eben deshalb war sein inneres Wesen in Deutschland ein anderes als in den Nationalstaaten. Diese

absoluten Landesfürstentümer konnten nicht eine nationale Gesamtheit in scharf konzentrierter Organisation verkörpern, da sie doch gerade im Gegensatz zur nationalen Gesamtheit emporgekommen waren. In Wirklichkeit waren sie nichts anderes als erweiterte feudale Grundherrschaften, die sich nach dem Absterben des Lehensbandes in patrimoniale Besitzungen verwandelt hatten, und nun fälschlich mit dem unechten Schimmer und Schein staatlicher Majestät umkleidet wurden. Wohl setzten sie nach unten durch Beseitigung oder Verkümmerung der Landstände meist ihre absolute Herrschaft durch; und hierbei schien den Landadel und die Städte das gleiche Schicksal der Untertänigkeit zu treffen. Aber wie verschieden gestaltete das siegreiche Landesfürstentum die Untertänigkeit beider. Mit dem Landadel schloß es einen nahrhaften Frieden, der jenem die Herrschaft auf dem Lande sicherte und damit indirekt zur Wiedergewinnung des verlorenen Einflusses im Staate, wenn auch in veränderter Form, verhalf; die Städte vernichtete es im eigentlichen Kern ihres Wesens, erniedrigte sie von Gemeinwesen eigenen Lebens zu willenlosen Gegenständen fürstlicher Verwaltung. Doch nicht die Willkür des Zufalls waltet in dieser verschiedenen Behandlung, sondern eine immanente Notwendigkeit. Denn Landesfürstentum und Landadel waren von gleichem Fleisch und Blut, der ältere und der jüngere Sohn des Feudalismus; beide wurzelten in der agrarischen Herrschaftsorganisation, und bei allem Widerstreit ihrer Interessen war ihnen daher die tief innere Gegensätzlichkeit zum urbanen Wesen und seiner genossenschaftlichen Organisation gemeinsam.

Nach alledem ist es ebenfalls kein Zufall, sondern innere Notwendigkeit, daß der Übergang des absoluten Fürstenstaates in den heutigen Verfassungsstaat mit der Neubelebung des Städtewesens, der urbanen Organisationsform anhebt. Die Steinsche Städteordnung von 1808 ist die erste Verwirklichung des verfassungsmäßigen Staatsprinzips in Deutschland. Doch aus der heterogenen Natur und Art des deutschen Landesfürstentums erklärt es sich, daß sich hier dieses verfassungsmäßige Staatsprinzip weit schwerer und unvollkommener durchzusetzen vermochte, als in Ländern einer urbanen, einheitlichen, nationalen Kultur. Das zeigt sich nicht nur in der vielfachen Verkümmerung und Rückständigkeit des deutschen Konstitutionalismus, sondern auch in den Rückschlägen und immer

wiederholten Reibungen im Verhältnisse zwischen landesfürstlicher Regierung und städtischer Selbstverwaltung. Agrarisches und urbanes Wesen klingen hier immer noch verdrießlich durcheinander. Erst das neue Deutsche Reich ist nach seiner Art und Entstehung als korporative Organisation einer Volksgesamtheit auf Grundlage des Gebiets dem urbanen Bildungsprinzip innerlich verwandt. Aber nach dem gegenwärtigen Verfassungsrecht ist das Reich von jeder tieferen Einflußnahme auf das Gemeinderecht ausgeschlossen, das vielmehr zur Zuständigkeit der Einzelstaaten gehört. Vielleicht werden manche zur Zeit unlösbaren Schwierigkeiten auf diesem Gebiete erst durch eine Erweiterung der Reichskompetenz ihre Lösung im Sinne des modernen Staatsprinzips finden.

ERSTES KAPITEL

DAS AUFSTEIGEN DER DEUTSCHEN STÄDTE

1.

In einem dünn bevölkerten, an Straßen armen Lande, wie es das Deutschland des Mittelalters war, hoben sich nur verhältnismäßig wenige Orte durch die Gunst ihrer natürlichen Lage an besonders geeigneten Stellen schiffbarer Flüsse, an Furten oder an Kreuzungspunkten der wenigen Straßen aus der Zahl der weit verstreuten lockeren Siedlungen hervor. Da solche geographischen Momente einstmals auch für die Anlage der Mittelpunkte der römischen Kolonisation im germanischen Grenzlande maßgebend gewesen waren, so erklärt es sich auch ohne die Annahme eines unmittelbaren Zusammenhanges, daß die Mutterorte des deutschen Städtewesens so vielfach räumlich mit den alten Römerstädten zusammenfallen. Dazu kommt, daß die Reste der alten Römerstraßen im deutschen Südwesten so ziemlich den einzigen Besitz an künstlichen Verkehrswegen jener Zeit darstellten; und die Trümmer römischer Bauten haben vielfach als Steinbrüche gedient, um das Material für die wenigen festen Häuser und die ältesten Stadtmauern zu liefern.

Diese geographisch bevorzugten Orte waren denn auch die natürlichen Sitze der beiden Mächte, an die allein sich die dürftigen Kulturansätze jener Zeiten knüpfen: der Fürsten und der Kirche. Da die Könige des Mittelalters ihren Herrscherberuf im Umherziehen trieben, so hatten sie nicht eine, sondern viele Residenzen an jenen günstig gelegenen Orten in den verschiedenen Gegenden des Reiches; doch darf man sich nicht alle diese Paläste, Königspfalzen, allzu glänzend vorstellen; oft werden sie sich von einem größeren Bauernhof nicht erheblich unterschieden haben.

An solchen Orten, die von allen Seiten eines größeren Bezirks her verhältnismäßig noch am leichtesten zugänglich waren, stand naturgemäß auch die Hauptkirche dieses Bezirks, aus der sich allmählich der Dom, die Kathedrale gestaltete. Und bei seiner Kirche, im Mittelpunkte seiner weit verstreuten geistlichen Herde, saß der Oberhirt, der Bischof.

Wo der König und der Bischof hausten, da hauste bald auch eine Anzahl ihres weltlichen und geistlichen Gefolges; Dienstmannen und Kleriker, Grafen und Vögte, Stifter und Klöster saßen in der Nähe.

Könige und Bischöfe nebst ihren Leuten waren aber die hauptsächlichsten, ja die einzig größeren Konsumenten für den Gewerbfleiß und Kunden für den Handel dieser Zeiten. Unfreiwillig, als Hörige der geistlichen und weltlichen Herren, und freiwillig die Gelegenheit zu reichlicherem Verdienste suchend, kamen an diesen Orten kunstfertige Leute aller Art, Handwerker aller Zweige zusammen. Und an diesen Orten wurde auch der früher nur sporadisch durch die Karawanen reisender Kaufleute betriebene Handel zuerst seßhaft; hier entstand der ständige Markt. Denn der Händler fand bei der Königspfalz und dem Bischofshof nicht nur die besten und zahlungsfähigsten Kunden, vielmehr suchten ihn hier auch die rings im Lande umher sitzenden Bauern auf, wenn sie an Sonn- und Feiertagen zur Kirche und Messe kamen.

Und noch etwas fand der Handwerker und der Händler an diesen Orten, das ihn erst des reichlicheren Verdienstes in jenen rauhen Zeiten froh werden ließ, den bergenden Schutz von Mauer und Graben. Die Königspfalz, der Bischofssitz, der Domhof und die sie umgebenden Niederlassungen der Dienstmannen, Geistlichen und Hörigen waren am frühesten befestigt und ummauert. Vor den Toren ihrer Mauern hauste zunächst das herbeigezogene Volk der Gewerbetreibenden und Händler, bis dann ein weiterer Mauerring auch sie in seinem Schutze barg. Diese bergende Ummauerung ist das augenfälligste, sinnlich handgreiflichste Kennzeichen städtischer Siedlung. Wie noch heute die Mauerkrone ein Symbol der bürgerlichen Gemeinde ist, so war der Name ‚Burg‘ der älteste deutsche Ausdruck für Stadt, der noch im englischen borough wie im deutschen Bürger fortlebt. Schon der gotische Bibelübersetzer Wulfila setzte für die griechische polis die Burg, und im Heliand wie in Otfrieds Evangelienbuch erscheinen Rom und Jerusalem als Burgen. Freilich, wenn der naiven Anschauung jede Stadt zuvörderst als Burg erschien, so war deshalb nicht umgekehrt jede Burg auch eine Stadt. Diese Verwechslung hat dem König Heinrich I. den unverdienten Beinamen des Städtegründers eingetragen; denn er hat gegen Ungarn und Slaven wohl viele Befestigungen, immerhin also Burgen

anlegen müssen; aber die Epoche der eigentlichen Städtegründungen liegt doch erst geraume Zeit nach seiner Regierung.

Trotz Königspfalz und Bischofshof, trotz Domkirche und Markt, trotz Mauer und Graben darf man sich übrigens den Charakter der ältesten deutschen Städte gar nicht städtisch in unserem Sinne, sondern noch ganz überwiegend agrarisch vorstellen. Die Schilderungen von der Pracht solcher Städte ältester Zeit, wie etwa von Mainz, sind guten Teils wohl der wenig verwöhnten Phantasie und der Fabulierungslust der Berichterstatter in Rechnung zu stellen. Nicht bloß Anhänger der modernsten Gartenstadtbewegung würden dort ihre Wünsche weit übertroffen gefunden haben, sondern die sog. Stadt umschloß auch weite Äcker und Weinberge; und wo überall baute man im Mittelalter für den unverwöhnten Gaumen nicht Wein! Noch heute erinnern bis weit hinauf im Norden auf schattigsten Schattenseiten Straßennamen an ehemalige Weinberge.

Die Eigenart städtischer Entwicklung beruht nun aber nicht unmittelbar auf diesen tatsächlichen Momenten, vielmehr nur mittelbar, indem jene geographischen und wirtschaftlichen Ursachen eine besondere soziale Gestaltung und organisatorische Rechtsbildung auslösten: Städterecht und städtisches Bürgertum. Nachdem sich einmal an den durch ihre Lage und sonstige Verhältnisse begünstigten Orten auf diesen tatsächlichen Grundlagen ein besonderes Stadtrecht entwickelt hatte, konnte es natürlich im Wege zweckbewußter Rechtssetzung auch auf andere Orte, bisherige Landgemeinden, übertragen werden; oder es konnten auch neue Ortschaften von vornherein mit diesem Stadtrecht begründet werden, die man wohl als Städte aus wilder Wurzel bezeichnet. Beides ist namentlich im 11. und 12. Jahrhundert in überaus zahlreichen Fällen geschehen, wovon genügendes Urkundenmaterial Zeugnis gibt. Aber schon die ältesten dieser Urkunden setzen die Existenz eines solchen besonderen Stadtrechts voraus, das sie lediglich bestätigen oder auf neue Ortschaften übertragen. Über den Ursprung dieses besonderen Stadtrechts, d. h. wann, wie und wo jene tatsächlichen Unterlagen sich zu einem eigenen Recht und zu einer eigenen sozialen Struktur verdichtet haben, darüber eben wissen wir nichts. Und gerade weil wir nichts darüber wissen, gibt es darüber zahlreiche Theorien, deren jede um so mehr mit dem Anspruch auf Alleingeltung auftritt, weil sich für keine, freilich also auch gegen

keine, ein unbedingt zwingender Beweis erbringen läßt. Jede einzelne der Erscheinungen, die uns an den allmählich zu Städten erwachsenen Orten begegneten, ist von gelehrten und trefflichen Forschern als die allein wahre und echte Wurzel städtischen Rechtes und Bürgertums bezeichnet worden: die großen Fronhöfe der Königspfalz, des Bischofssitzes wie der weltlichen Großen und der geistlichen Stifter; die befestigte Burg mit ihrer reisigen Bemannung; der Markt und die Händleransiedlung; die alte Markgenossenschaft und Bauerngemeinde. Wie es bei solchen gelehrten Streitigkeiten zu gehen pflegt, erkennen die Vertreter jeder Lehre mit großem Scharfsinn die Mängel und die Einseitigkeit der anderen Lehren; doch nur, um ihre eigene als die einzige Lösung des Problems zu preisen. Wer aber der bescheidenen Meinung ist, daß doch eben alle jene Elemente, wenn auch hier und dort in verschiedenem Maße und mannigfacher Mischung, zusammenwirken mußten, um die eigenartige rechtliche und soziale Wirkung zu erzeugen, der setzt sich von allen Seiten dem schwersten wissenschaftlichen Verdammungsurteil aus, dem Vorwurf eines „prinziplosen Eklektizismus". Und doch drängt geradezu die vorurteilslose Betrachtung der realen Entwicklung auf die Erkenntnis hin, daß schlechterdings keines der verschiedenen Elemente in seiner Isolierung jenes Resultat hätte zeitigen können, das vielmehr aus ihrer gegenseitigen Reibung, Vermischung und Durchdringung hervorgegangen ist. Bei alledem hat die große literarische Kontroverse über den Ursprung des deutschen Städtewesens und Bürgertums das unbestreitbare Verdienst, die Bedeutung all jener verschiedenen wirkenden Ursachen, gerade wegen der falschen Einseitigkeit jeder einzelnen Theorie, mit besonderer Schärfe herausgearbeitet zu haben.

Ein Aufsteigen von der Unfreiheit zur Freiheit bedeutet in der Tat die Entwicklung des Städtewesens und Bürgertums, ohne daß man deshalb die Stadtverfassung aus der Hofverfassung, die bürgerliche Freiheit aus der Hörigkeit, das städtische Patriziat aus der Ministerialität, die Zünfte aus den Handwerkerämtern der Fronhöfe in ihrer Isolierung ableiten könnte. Der allgemeine Gegensatz von Grundherrschaft und Bauerngemeinde hat regelmäßig auch an den Orten bestanden, die sich in der Folge zu Städten entwickelten; auch innerhalb ihrer Mauern saßen Freie, Unfreie und Hörige durcheinander; auch hier überwog in den Anfängen der Entwicklung

durchaus die Abhängigkeit der Gemeinde von der Grundherrschaft. Während aber auf dem Lande diese Abhängigkeit im Laufe der Entwicklung immer schwerer und strenger wird, während hier in Wechselwirkung damit auch die ursprünglich persönlich freien Bevölkerungselemente immer tiefer in die Unfreiheit hinabsinken, schlägt die städtische Entwicklung entgegengesetzte Bahnen ein, indem hier die Unabhängigkeit der Gemeinde vom Grundherrn erkämpft wird und auch die ursprünglich unfreien Bevölkerungselemente zur persönlichen und schließlich auch zur politischen Freiheit emporsteigen. Wo sich dann im Weichbild der Städte noch Reste der alten Fronhöfe als Immunitätsbezirke geistlicher oder weltlicher Feudalherren erhielten, da erschienen sie als Enklaven einer völlig heterogenen politischen, sozialen und rechtlichen Struktur, wie umgekehrt die Städte selbst als solche Enklaven mitten in der agrarischen Herrschaftsverfassung des flachen Landes erschienen. Diese soziale, politische und rechtliche Differenzierung städtischen und ländlichen Wesens wurde nun sicherlich erst durch die allmähliche Differenzierung des urbanen vom agrarischen Wirtschaftsleben ausgelöst, die ihrerseits auf der Entwicklung von Gewerbe und Handel, der Ausbildung des Marktverkehrs an jenen durch die oben erwähnten Momente begünstigten Orten beruhte; eine wirtschaftliche Evolution, die nach Zeit und Ort quantitativ und qualitativ in überaus mannigfaltiger, regelmäßig aber in sehr langsamer und allmählicher Weise vor sich ging.

Daß die Städte als Sitze des Handels und Gewerbes ihre wirtschaftliche Bedeutung erlangt hätten, hat man als ein leeres Wort bezeichnet, weil sie doch nicht unter sich allein Handel treiben konnten; ihre wirtschaftliche Wichtigkeit für das ganze Land beruhe vielmehr darauf, daß sie der Sitz einer Menschenklasse wurden, welche die natürlichen Erzeugnisse des Landes brauchte, ohne sie selbst hervorzubringen. Indem also die Städter Agrarprodukte kauften, setzten sie die Landbevölkerung in den Stand, Erzeugnisse des städtischen Gewerbes und fremde Handelsartikel einzukaufen. Ganz richtig wird damit die Bedeutung der wirtschaftlichen Arbeitsteilung zwischen agrarischer und urbaner Produktion für den ganzen Entwicklungsprozeß betont; aber andrerseits mußte doch dieser Arbeitsteilung schon eine Differenzierung der Ansiedlungsweise vorangegangen sein, deren Anfänge sich eben aus den früher er-

örterten geographischen und tatsächlichen Umständen erklären. Und ferner ist auch die Durchsetzung jener wirtschaftlichen Arbeitsteilung erst das Resultat einer sehr allmählichen Entwicklung. Noch sehr lange Zeit saßen hinter den Mauern der Städte agrarische Produzenten, Ackerbürger; ja die Wurzeln des späteren Reichtums der städtischen Großhandelsherren liegen vermutlich wenigstens zum Teil in agrarischem Boden, wie noch zu erörtern sein wird. Und umgekehrt war die Vertreibung möglichst allen Gewerbfleißes vom flachen Lande und seine Konzentrierung in den Städten auch erst das Resultat einer sehr allmählichen Entwicklung, ja zum guten Teil erst das Ergebnis einer hochgesteigerten städtischen Machtentfaltung und ihrer bewußten Wirtschaftspolitik. Man kann eben alle diese Dinge niemals mit einem doktrinären Entweder-Oder meistern; sich vielmehr ihr Verständnis stets nur durch Würdigung der organischen Wechselwirkung erschließen. Immerhin ist es richtig: „Stadt und Land haben sich in die wirtschaftlichen Funktionen geteilt. Das Land erzeugt die Rohstoffe und Nahrungsmittel; die Stadt verarbeitet jene Rohstoffe und führt durch den Handel aus der Ferne herbei, was nicht in ihrem Bereich produziert werden kann. Bürger und Bauer begegnen sich auf dem städtischen Markte zum Austausch ihrer beiderseitigen Erzeugnisse. Es ist das bei den damaligen Verkehrsverhältnissen, die den Transport größerer Gütermengen auf weitere Entfernungen nicht gestatteten, eine Art natürlichen Zwanges." (Bücher.)

Seit alter Zeit wurde vom Marktverkehr eine Abgabe, ein Marktzoll erhoben; und weil die Einrichtung dieses Zolles zunächst ein dem König vorbehaltenes Recht, ein Regal war, erschien auch das Recht der Markteinrichtung selbst als ein Regal. Nun konnte aber in den noch recht dürftigen Anfängen des Geldverkehrs ein Markt kaum gedeihen, wenn er nicht mit einer Münze verbunden war, die das generelle Tauschmittel in der am Orte gültigen Gestalt herstellte; das Münzrecht aber war stets Regal. Wo also die städtischen Ansiedlungen nicht auf unmittelbar königlichem Grund und Boden erwuchsen, da mußte das Markt-, Zoll- und Münzregal vom König erst dem betreffenden Grundherrn verliehen werden. Solche Verleihungen wurden mehr und mehr zur Regel, wie denn überhaupt die Belehnung mit Regalien oder Grundbesitz das einzige Mittel zur Gewinnung und Besoldung von Kräften für den königlichen Dienst

darstellte. Und zwar geschah die Verleihung jener drei Regalien, die man als die spezifisch städtischen bezeichnen könnte, ganz überwiegend an die Bischöfe. Das geht so weit, daß an den meisten Orten, wo ursprünglich Königspfalz und Bischofssitz nebeneinander bestanden hatten, der Bischof an die Stelle des Königs getreten ist, während sich der Königshof allmählich auflöste. Nur an solchen Orten, wo die Königspfalz von bischöflicher Nachbarschaft frei war, haben sich eigentliche Königsstädte entwickelt wie Aachen, Frankfurt, Nürnberg und Ulm. Dagegen waren die Häupter der städtischen Entwicklung im Mittelalter fast sämtlich Bischofsstädte, wie Mainz und Köln, Worms und Speyer, Basel und Straßburg, Regensburg und Magdeburg. Diese Begünstigung und Stärkung der Pfaffenfürsten entsprach der bekannten Reichspolitik der Ottonen und ersten Salier, die gegenüber dem unaufhaltsamen Prozesse des Erblichwerdens aller Reichsämter und Reichslehen in den Händen weltlicher Herren ihre einzige Stütze eben in den geistlichen Fürsten sahen, auf deren Ernennung die Kaiser noch den entscheidenden Einfluß hatten. Doch auch für die spätere Entwicklung der Stadtverfassung war es von größter Wichtigkeit, daß die an Zahl und Bedeutung überwiegenden Orte unter dem Krummstab emporwuchsen und nicht von vornherein unter die erbliche Herrschaft eines Dynastengeschlechtes kamen.

In der Regel sind jene Marktansiedlungen örtlich getrennt von der königlichen Pfalz oder dem Bischofshof und den dazu gehörigen Gehöften der Grundhörigen entstanden; jede der verschiedenen Niederlassungen oft von eigenen Mauern umgeben. Meist ist die Marktniederlassung zur Altstadt geworden, an deren Entstehungsgrund heute noch der „alte Markt“ in ihrer Mitte erinnert; vielfach hat sie dann den ursprünglich königlichen oder geistlichen Immunitätsbezirk in ihr Bereich gezogen, dessen Lage wohl heute noch durch Namen wie Burgfreiheit, Schloßfreiheit, Domfreiheit bezeichnet wird. Bald steigerte sich durch starke Zuwandrung die Bevölkerungszahl und fand oft in einer eigenen Nachbaransiedlung, in der um einen „neuen Markt“ sich bildenden Neustadt Platz. Schließlich legt sich eine gemeinsame Befestigung um alle Bestandteile der vollentwickelten Stadt, vor deren Toren ein Kranz von Vorstädten den Übergang zum platten Lande vermittelt. „Bürger und Bauer scheidet nichts als die Mauer!“ Und doch sind es auf der Höhe dieser

Entwicklung zwei verschiedene Welten sozialen und politischen Lebens, die von der Stadtmauer geschieden werden.

Diese Differenzierung war freilich erst das Werk einer überaus langsamen und allmählichen Entwicklung, die auf dem Ineinandergreifen mannigfacher Gestaltungsfaktoren beruht.

Seit dem Verfall der fränkisch-karolingischen Reichseinrichtungen war der politische Zustand Deutschlands ein in unserem Sinne staatloser. Alles öffentliche Leben setzte sich an die Schichtung des Grundbesitzes an, die im Lehenswesen ihre rechtliche Organisation fand. In den Rahmen dieser Organisation fügte sich auch der einzige geistige Machtfaktor, die Kirche ein. Die Funktionen jenes öffentlichen Lebens erschöpften sich wesentlich in Krieg und Gericht, wobei letzteres die geringfügigen Ansätze einer Tätigkeit, die wir heute als polizeiliche und administrative bezeichnen würden, in sich schloß. Die Hegung des Gerichts, d. h. die äußeren gerichtlichen Funktionen, Berufung und Leitung, Zwangsanwendung, Vollstreckung der Strafen, namentlich Einziehung der damals überwiegenden Vermögensbußen gehörten zum Rechtskreise des Königs und der Grundherrschaften, die sie durch ihre Beamten ausüben ließen. Doch auch diese königlichen und grundherrlichen Ämter wurden von der Lehensorganisation und ihrer Tendenz zur Vererblichung ergriffen, wobei denn die Gerichtsgefälle, die Einnahmen, je länger desto mehr die Hauptsache wurden, also nutzbare Rechte, die sich als Zubehör mit dem Grundbesitz verbanden. Dagegen war die innere gerichtliche Funktion, die Urteilsfindung und Aufstellung der Rechtssätze nicht Sache des Richters, sondern der Genossen der betreffenden Rechtsgemeinschaft, der Rechtsgleichen (judicium parium), wenn sich auch im fränkischen und sächsischen Stammesgebiet diese Funktion vielfach auf einen engeren Kreis, eine Art Ausschuß der Rechtsgemeinde beschränkte, der dann gewohnheitsmäßig und ständig zur Besetzung der Schöffenbank berufen war.

Aus der Anwendung dieser allgemeinen Erscheinungen des mittelalterlichen Rechtslebens auf die besonderen Verhältnisse der Marktniederlassungen ergibt sich nun eine der ersten Quellen des späteren Stadtrechts. Schon die ältesten Marktprivilegien übertragen den cives forenses, d. h. eben den Ansiedlern des ständigen Marktplatzes das Gericht über alle Marktfrevel, über Betrug beim Handel (sog. Meinkauf), über falsches Maß und Gewicht; und im Zusammen-

hang damit Befugnisse, die wir als Marktpolizei bezeichnen würden, so besonders die Aufsicht über die Beschaffenheit der zu Markte gebrachten Lebensmittel und über Maß und Gewicht. Diese letzte Befugnis hat eine besondere Wichtigkeit in Anbetracht der damals im Maß- und Gewichtswesen herrschenden vollständigen Anarchie, in deren Folge jeder Ort sein eigenes System zu messen und zu wägen hatte. Es ist für das Wesen mittelalterlicher Obrigkeit überaus bezeichnend, daß zwar Zoll und Münze, die verhältnismäßig beträchtliche Einnahmen abwarfen, Regalien waren; daß sich dagegen um die brotlose Kunst der Ordnung von Maß und Gewicht seit den Zeiten der Karolinger kein König und kein Fürst sonderlich bekümmert hat. So bildete sich denn jede örtliche Gemeinschaft für ihren inneren Verkehr ein eigenes Maß- und Gewichtssystem. Und auch die Händler, die mit bestimmten Waren auf die Märkte zogen, schufen sich für Maß und Gewicht dieser Waren ein eigenes Gewohnheitsrecht, so daß schon sehr früh ein vom sonstigen Landrecht unabhängiges besonderes Handelsrecht anerkannt wurde. Mit der Seßhaftmachung der Händler an den ständigen Marktplätzen ging die Anwendung und Fortbildung jenes Rechtes auf das von der neuen Gemeinde gebildete Genossengericht über.

Alle jene Befugnisse wurden unter der äußeren Leitung des königlichen oder grundherrlichen Beamten oder Vasallen in der Gemeindeversammlung wahrgenommen, die zunächst von der ländlichen Versammlung einer Bauerngemeinde noch so wenig differenziert war, daß die Urkunden sie mit dem Namen jener als Burmal, Burding, Bursprake bezeichnen, und ihre Mitgliedschaft Burskap heißt. Wenn dagegen die lateinischen Urkunden von mercatores oder negotiatores sprechen, so ist dieser Ausdruck doch nicht auf Händler im engsten Berufsinne zu beschränken; vielmehr ist auch jeder Handwerker, der nicht bloß als Höriger für seinen Hofherrn, sondern für das forum rerum venalium, d. h. für den Markt arbeitet, ein Händler in diesem Sinne. Und solche Händler haben noch lange Zeit neben ihrem Handel und Handwerk Ackerbau getrieben. Ackerbürger, Handwerker und Krämer nebeneinander und sicherlich oft alles in einer Person — das sind die cives forenses, die mercatores, die Genossen der Burskap, die jungen Bürger der werdenden Städte. Die Differenzierung von der Landgemeinde hat bereits eingesetzt, ist aber noch weit von ihrer vollen Ausgestaltung entfernt.

Auch der primitive Handelsverkehr an jenen ständigen Marktorten brauchte zu seinem Gedeihen Schutz und Frieden, Güter von großem Seltenheitswert in jenen Zeiten. Deshalb wird meist schon mit den ältesten Marktprivilegien zugleich der Königsbann verliehen, d. h. der Marktfriede steht unter dem besonderen Schutze des Königs, sein Bruch wird einem Friedensbruch im Königshofe gleichgeschätzt und nicht mit der gewöhnlichen Buße für Friedensbrecher, die damals nicht allzu kostspielig sein konnte, sondern mit der höchsten Bannbuße, der des Königsbanns geahndet. Unter gleichem Schutze standen auch die vom und zum Markte reisenden Kaufleute. Zu jener rechtlichen Umfriedung gesellte sich dann für die ständigen Marktorte der tatsächliche Schutz nach außen durch Umfriedung mit Wall und Mauer. Indem so der Marktort zugleich zur Burg wurde, vereinigte sich wiederum zu seinem rechtlichen Schutze mit dem besonderen Markt- der besondere Burgfrieden; denn innerhalb der Burgmauern ist jede Gewalttat außer mit den sonstigen Strafen noch überdem mit dem Königsbann bedroht; ja letzterer trifft sogar auch Handlungen, die außerhalb der Burgmauern völlig straflos wären, hier aber den Burgfrieden bedrohen, wie Schwertziehen, Bogenspannen, später wohl schon bloßes Waffentragen. Aus der Ahndung unter Königsbann hat sich dann allmählich die peinliche Strafe des Kriminalrechts entwickelt; und auch sie erinnert oft noch an ihre Herkunft aus dem Burgfrieden, wenn z. B. manche Stadtrechte auf Mord und Gewalttat innerhalb der Stadtmauern Lebens- und Leibesstrafe, auf dieselben Delikte, außerhalb der Mauern aber innerhalb der Bannmeile begangen, nur die alten Bußen setzten.

Doch nicht nur gegen gewalttätiges Unrecht, sondern auch gegen die Anwendung einer an sich rechtmäßigen Gewalt schützte der Markt- und Burgfriede den umfriedeten Ort, der so zur Freistatt wird. „Die beiden Sätze, daß das an dem befreiten Orte begangene Verbrechen besonders schwer bestraft wird, und der andere, daß der befreite Ort gegen die Folgen des außerhalb der Freiheit begangenen Verbrechens, überhaupt gegen die außerhalb des befreiten Ortes wirksamen Mächte in gewissem Maße schützt, stehen miteinander in untrennbarem Zusammenhang. Der Grund liegt in dem Rechtszustand einer grauen Urzeit, welche auch die Verfolgung des Verbrechens und die Vollstreckung einer Verbindlichkeit nur in der Form der Gewalttat, der Rache, der eigenmächtigen Pfändung

kannte ... Innerhalb des befriedeten Ortes soll keinerlei Gewalttat begangen werden, auch nicht die obrigkeitliche Vollstreckung. Eine Ausnahme bildet nur der Fall, wo das zu strafende Verbrechen innerhalb des befriedeten Ortes selber begangen, die zu vollstreckende Verbindlichkeit innerhalb des befriedeten Ortes selber übernommen ist. Der Frieden des Ortes kann denjenigen nicht schützen, welcher diesem Frieden selber zuwiderhandelt." (Sohm.)

Wie räumlich durch die Ummauerung, so scheidet sich also rechtlich durch ihren besonderen Frieden und ihr besonderes Gericht die Stadt vom umgebenden Lande. Zahlreiche Privilegien wiederholen immer den Gedanken, daß niemand innerhalb der Stadt von auswärtigen Gewalten für das, was er außerhalb der Stadt begangen oder übernommen hat, belangt werden kann; und daß ferner niemand für das innerhalb der Stadt Begangene oder Übernommene vor auswärtigen Gerichten belangt werden kann. Die Stadt beginnt sich zu einer rechtlichen Sonderwelt abzuschließen. So erklären die stolzen Eingangsworte des sog. ersten Straßburger Stadtrechts (etwa um 1130): „Nach dem Vorbild anderer Städte ist Straßburg mit dem Ehrenrechte begabt, daß jedermann, Fremder wie Einheimischer in seinem Weichbild zu jeder Zeit und vor jedermann Frieden habe. Hat jemand draußen Missetat begangen und ist aus Furcht wegen seiner Schuld in die Stadt geflüchtet, so soll er sicher in ihr weilen und niemand darf gewaltsam Hand an ihn legen."

Noch in einem anderen und wichtigeren Sinne wurden die jungen Städte die Heimat rechtlicher Freiheit; und zwar geht diese Seite der Entwicklung von dem das ganze mittelalterliche Rechtsleben beherrschenden Verhältnis der Menschen zu Grund und Boden aus, um in der bedingungslosen Anerkennung der freien Persönlichkeit zu gipfeln, der fundamentalen Voraussetzung alles modernen politischen und sozialen Lebens.

Auf grundherrlichem Boden sind die Städte erwachsen, mochte der König selbst, ein Bischof, ein Kloster oder ein weltlicher Herr die Grundherrschaft besitzen. Aber das Rechtsverhältnis, in das der Ansiedler hier zum Grundherrn trat, unterschied sich von dem durch eine agrarische Ansiedlung begründeten Rechtsverhältnis so wesentlich, daß in dieser Verschiedenheit eines der wichtigsten treibenden Momente zur Differenzierung der städtischen von der

ländlichen Entwicklung gegeben ist. Die agrarische Ansiedlung auf grundherrlichem Boden begründete regelmäßig ein persönliches Abhängigkeitsverhältnis, meist ein Hörigkeitsverhältnis des Ansiedlers zum Grundherrn; die städtische Ansiedlung auf grundherrlichem Boden ließ dagegen den persönlichen Stand des Ansiedlers unberührt. Denn der agrarische Ansiedler mußte naturgemäß in die agrarische Wirtschaftsorganisation der Grundherrschaft eintreten; diese war aber eben auf der persönlichen Unfreiheit aufgebaut, die Verfassung des Fronhofs. Der Händler oder Handwerker dagegen, der sich am Marktort, innerhalb der Ringmauern ansiedelte, hatte als solcher mit der agrarischen Wirtschaftsorganisation des Fronhofs nichts zu tun; dazu ward die Zahl dieser Ansiedler bald zu groß, vor allem aber war dafür der von ihnen beanspruchte Boden zu klein. Ursprünglich pachteten Kaufleute und Handwerker vom Grundherrn des Marktortes etwa nur ein Plätzchen für ihre Buden und Schragen. Als dann die Ansiedlungen dauernde wurden, erhielten die neuen Niederlassungen wohl einen Anteil an der grundherrlichen oder bäuerlichen Almende als Weide für ihr Vieh, doch oft statt der Ackerhufen nur Baustellen, die ihnen als Wohnung und Sitz des Gewerbebetriebs, nicht aber zu agrarischer Nutzung dienten. Die Rechtsform, unter der sie dies Land erhielten, war in der Regel die des Erbbaurechts oder des Erbzinsrechts; der an den Grundherrn zu zahlende Zins war oft so gering, daß er den Charakter einer bloßen Anerkennungsgebühr hatte. Ja, in etwas späterer Zeit, als geistliche und weltliche Landesherren in der Städtegründung ein höchst lukratives Geschäft erkannt hatten, gaben sie, um Kolonisten anzulocken, solche Stellen wohl zinslos als freies Eigentum her.

So entstand eine eigene Art des Grundbesitzes nach Markt-, Burg- oder Stadtrecht: das Weichbildgut, das immer und überall im schärfsten Gegensatze zum agrarischen Hofrecht steht. Die Abgaben an den Grundherrn, der Erbzins und die vielfach bei der im übrigen freien Veräußerung zu entrichtende Handänderungsgebühr sind rein vermögensrechtliche Leistungen, die keinerlei persönliche Abhängigkeit begründen; von Schollenpflicht, Dienstzwang oder irgendwelchen anderen Feudallasten ist dabei keine Rede. Freilich, so wenig die Annahme von Weichbildgut persönliche Unfreiheit begründet, so wenig begründet sie doch andrerseits an sich die

persönliche Freiheit. Sie läßt vielmehr zunächst den Stand des Ansiedlers unberührt; der Freie bleibt frei, der Unfreie unfrei, der Hörige hörig. Indessen entwickelt das soziale Gemeinleben eine organische Assimilierungskraft, durch deren Entfaltung das agrarische und das urbane Wesen immer weiter auseinander streben. Während die fortschreitende Feudalisierung der Agrarverfassung auch die ursprünglich freien Elemente auf dem flachen Lande zu Unfreiheit und Hörigkeit herabdrückt, führt die Entwicklung der urbanen Gemeinschaft zu dem welthistorisch bedeutsamen Prinzip: Stadtluft macht frei.

Seit dem 11. Jahrhundert schwillt in allmählichem Steigen die Welle der Zuwandrung in die jungen Städte an; mehr und mehr füllen sich die bisher noch agrarisch benutzten Flächen innerhalb der Umwallung mit den Blockhäusern (Boumin Hus = Baumhaus) der neuen Ansiedler. Mannigfach verschieden wie die Gründe dieser Einwandrung war die persönliche Rechtslage der Einwandrer. Der durch Wall und Mauer tatsächlich geschirmte Burgfrieden der Stadt bot in unruhigen Zeiten zuverlässigeren Schutz als der fragwürdige Landfrieden. Hatten die Bauern der im weiten Umkreise der Stadt gelegenen Dörfer die Pflicht, beim Bau und der Instandhaltung bestimmter Teile der Stadtmauer, einer bestimmten Anzahl von Zinnen Arbeitsdienst zu leisten, so hatten sie dafür das Recht, bei Kriegsnot und Fehde mit ihrer Habe hinter dieser Mauer Schutz zu suchen. Mancher blieb dann wohl hier hängen und suchte sein Fortkommen im Handwerk, um so eher, je mehr die fortschreitende Feudalisierung des flachen Landes die wirtschaftliche und rechtliche Lage des Bauernstandes zu verschlechtern begann. Auch größere Grundbesitzer vom Lande, vor allem Klöster und geistliche Stifter, erwarben Höfe in der Stadt, um den Überschuß ihrer Produktion an den Mittelpunkten des Verkehrs günstiger zu verwerten. Ursache zugleich und Wirkung dieser größeren Menschenansammlung war die Hebung von Gewerbfleiß und Handel an den Marktorten; und dieser wirtschaftliche Verkehr erhielt gleichzeitig durch die große internationale Bewegung der Kreuzzüge eine besondere Anregung.

Unter den Scharen der Zuzügler befanden sich neben Freien auch zahlreiche Unfreie, Hörige auswärtiger Grundherren. An diesem Verhältnis zum auswärtigen Herrn änderte ihre Niederlassung in der Stadt zunächst nichts; innerhalb der städtischen Gemeinschaft aber

wurden sie den Freien gleich behandelt. Wie die Freien erwarben sie freies Weichbildgut und wurden damit Genossen der Bürgergemeinde. Wie die Freien nahmen sie als Gewerbtreibende, als Käufer und Verkäufer am Marktverkehr und seinem Rechte teil; sie haben damit ihren Gerichtsstand vor dem Marktgericht und sind auch nach dem oben erörterten Grundsatz des Gerichts der Rechtsgenossen Urteilsfinder in diesem Gericht. Auch für sie gilt im Prinzip das Asylrecht des Stadtfriedens mit seinen vorhin geschilderten Konsequenzen. In diese Verschmelzung der Unfreien mit der freien Gemeinde konnte nun aber der auswärtige Grund- und Leibherr durch Geltendmachung seiner Rechte in einer Weise eingreifen, die auf die Dauer für das städtische Gemeinleben geradezu unerträglich sein mußte. Beim Tode des Hörigen forderte der Herr als Miterbe das „Buteil", oder den wertvollsten Teil der Hinterlassenschaft als „Besthaupt". Durch Zurückforderung des unfreien Teiles einer gemischten Ehe konnte der auswärtige Herr eine ganze auf solcher Ehe gegründete Familie zerstören. Je leichter sich infolge der städtischen Gleichbehandlung Freie und Unfreie im wirtschaftlichen und familiären Verkehr vermengten, desto zersetzender mußte diese ungeheuerliche Rechtsunsicherheit wirken. Ihre Beseitigung lag also nicht nur im Interesse der unfreien Bevölkerungselemente selbst, sondern war geradezu eine Lebensfrage für die ganze städtische Gemeinschaft. Die Bürgerschaften benutzten daher die Gunst der politischen Lage, um von den Kaisern Heinrich IV., Heinrich V. und Friedrich I. jene Privilegien zu erwirken, deren fundamentale Bedeutung für die städtische Entwicklung sie anerkannten, indem sie sie mit ehernen Lettern in die Mauern ihrer Dome einfügten. Der wesentliche Inhalt dieser Privilegien war, daß jedermann, woher er auch komme und welchen Standes er sei, der Jahr und Tag unangefochten in der Stadt gewohnt hat, für alle Zeit persönlich frei sein soll und gegen jeden Feudalanspruch großer oder kleiner Herren ein für allemal geschützt. So machte Stadtluft frei.

2.

Die Entstehung einer freien Gemeinde auf grundherrlichem Boden war also das schließliche Resultat des Zusammenwirkens aller jener Momente. Damit war von vornherein ein immanenter Gegen-

satz gegeben, der über kurz oder lang zum offenen Kampfe zwischen den beiden feindlichen Organisationsprinzipien, der Grundherrschaft und der korporativen Autonomie führen mußte. Vorbereitet ward dieser Kampf, indem sich beide Gebilde immer vollständiger gegeneinander abschlossen.

Der Grundherr hieß zwar den Zuzug zu der städtischen Ansiedlung auf seinem Boden gern willkommen, da sich dadurch seine Einnahmen erfreulich mehrten. Er tröstete sich auch über den Verlust, den auswärtige Grund- und Leibherren durch die Abwandrung ihrer Hintersassen zur frei machenden Stadtluft erlitten. Für seine Person jedoch suchte er solche Verluste um so eifriger zu vermeiden, je mehr die enge Nachbarschaft seine eigenen Hörigen in Versuchung führen mußte, sich durch Stadtluft frei zu machen. So wurde den anwachsenden Städten bald verboten, Hintersassen ihres eigenen Grundherrn in ihre Gemeinschaft aufzunehmen; und die Befolgung dieses Verbotes lag in ihrem eigenen Interesse, da durch das Eindringen solcher Elemente in Anbetracht der bedrohlichen Nähe ihres mächtigen Herrn die junge Freiheit arg gefährdet worden wäre. Immer schärfer sonderte sich demgemäß die in kräftiger Entwicklung begriffene Bürgergemeinde von den feudalen Herrschaftsverbänden, mit denen sie örtlich in engster Nachbarschaft, oft geradezu im Gemenge lag. Wie die Bürger von allen hofrechtlichen Lasten frei sind, so haben die Angehörigen des Hofverbandes keinerlei Anteil an den bürgerlichen Rechten und Pflichten. Bürger ist nur der Besitzer von freiem Weichbildgut, aber auch jeder Besitzer solchen Gutes ohne Rücksicht auf seine sonstigen persönlichen Standesverhältnisse. Bei der dominierenden Bedeutung des Gerichts für das öffentliche Leben des Mittelalters gipfelt diese rechtliche Sonderung in dem ausschließlichen Gerichtsstande des Hofgenossen vor dem Hofgericht, des Bürgers vor dem Stadtgericht; denn Gerichtsstand bedeutet bei dem mittelalterlichen judicium parium nicht nur Rechtnehmen, sondern auch Teilnahme an der Rechtfindung. Wohl bestand zwischen Stadtgericht und Hofgericht zunächst noch eine Art von Personalunion, indem derselbe grundherrliche Beamte, der Schultheiß, noch beide Gerichte hegte; aber Urteilsfinder waren dort ausschließlich Hofgenossen, hier ausschließlich Bürger oder ein Ausschuß aus ihrer Mitte, die Schöffen.

Doch nicht nur von den benachbarten Hofgerichten, sondern auch aus dem allgemeinen Gerichtsbezirk des umliegenden Landes, vom Landgericht sonderte sich der Stadtgerichtsbezirk als ein eximierter Gerichtsstand der Bürger aus. Es war dies eine natürliche Folge der besonderen städtischen Rechtsbildungen, die wir schon kennen gelernt haben; doch zugleich in Wechselwirkung bei der Eigenart des mittelalterlichen Rechtslebens auch wieder die Ursache einer immer weiter fortschreitenden Differenzierung des städtischen Wesens von dem rechtlichen, sozialen und politischen Leben des umgebenden Landes. Wir haben gesehen, wie sich schon früh ein besonderes Gewohnheitsrecht des Handels ausgebildet hatte; daran schloß sich die Entwicklung eines besonderen Rechtes des Marktverkehrs, von Maß und Gewicht, von Normen über Beschaffenheit der Lebensmittel, die zum Verkauf gebracht wurden. Hierzu kam das besondere Immobiliarrecht des freien Weichbildgutes, das sich von der Grundbesitzordnung des flachen Landes so wesentlich unterschied; ferner der besondere Bannschutz des städtischen Markt- und Burgfriedens mit seinem Asylrecht auf der einen, seinen erhöhten Bußen und dem sich daraus entwickelnden peinlichen Strafrecht auf der anderen Seite. Dieses Friedensrecht beruhte ja geradezu auf der Aussonderung des umfriedeten Ortes von dem umgebenden Lande. Doch war überhaupt die Handhabung dieses ganzen Rechtskreises besonderer Gewohnheiten und Observanzen, die eben das städtische Leben ausmachten, durch die Landgerichtsgenossen, die gerade an jenem städtischen Leben und seinen Besonderheiten im Handel und Marktverkehr, im Immobiliarrecht und Friedensbann nicht teil hatten, der Natur der Sache nach ausgeschlossen. Demgemäß ist es ein Hauptbestandteil all jener Stadtprivilegien, daß die Eximierung der Bürgerschaft vom Landgericht, die ausschließliche Zuständigkeit des Stadtgerichts für die Stadt und für die Stadt ausschließlich sanktioniert wird. Das ist schon im Anfang des 13. Jahrhunderts so eingewurzeltes gemeines Recht, daß ein Reichsweistum von 1218 sogar für Todesstrafen dem Grafen oder sonstigen Landrichter lediglich die Vollstreckung des vom Stadtgericht gefällten Urteilsspruches vorbehält.

Waren die Besonderheiten des städtischen Lebens in Wirtschaft und Recht die Ursache für die Exemption des städtischen Gerichtsstandes gegenüber dem Landgericht, so war diese Exemption

wiederum eine Quelle fortschreitender Differenzierung des Stadtrechts gegenüber dem Landrecht. Denn bei allem Gewohnheitsrecht — und um solches handelt es sich hier allein — spielt naturgemäß die Handhabung durch die Gerichte, namentlich wenn sie, wie hier, die Rechtsanschauung der Gemeinschaft der Rechtsgenossen zum Ausdruck bringt, eine entscheidende Rolle als Rechtsquelle. So hat sich das städtische Recht des Handels- und Marktverkehrs, des Grundbesitzes, der Friedensbewahrung und Frevelstrafen zu immer größerer Selbständigkeit entwickeln können, was dann wiederum von weittragender Bedeutung für die eigenartige Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse innerhalb des städtischen Weichbilds wurde.

Das immanente Wesen der sich entwickelnden Stadt als einer rechtlichen und sozialen Gemeinschaft eigener Art und selbständigen Lebens mußte notwendig darauf hindrängen, sich auch in der äußeren politischen Organisation zu manifestieren; und zwar entsprechend der inneren Verschiedenheit des Wesens in natürlichem Gegensatz zur grundherrlichen Organisationsform. Da die Städte oft in Anlehnung an die von ihrem Grundherrn abhängigen Landgemeinden und jedenfalls regelmäßig auf grundherrlichem Boden entstanden waren, so fand sich die junge Gemeinde einem Stadtherrn gegenüber, mochte dies der König, ein Bischof oder Stift oder bald auch ein weltlicher Landesherr sein. Wie gegenüber der Landgemeinde beanspruchte der Grundherr auch gegenüber der Stadtgemeinde meist das Obereigentum an der Almende, woraus eine Reihe von Abgaben und Leistungen hergeleitet wurde. Und wie der Grundherr der abhängigen Bauerngemeinde meist ihren Vorsteher und Richter, den Bauermeister oder Heimburgen setzte unter einer mehr und mehr verkümmernden Mitwirkung der Gemeinde, so waren ursprünglich auch die städtischen Ämter in den Händen grundherrschaftlicher Vasallen und Dienstleute. Der Vogt und der Burggraf, der Zollmeister und Münzmeister, der Kämmerer und Schultheiß standen zunächst in keinerlei Amts- oder Dienstverhältnis zur Bürgergemeinde, sondern ausschließlich zum Stadtherrn, auch wenn ihre Funktionen vorwiegend oder vollständig die städtischen Angelegenheiten betrafen, und auch da, wo schon der Bürgerschaft eine gewisse Mitwirkung bei der Bestellung namentlich ihres Richters, des Schultheißen zugestanden war. Wie andere

Dienste und Ämter wurden auch diese Würden meist als Lehen ausgetan. Wohl versuchten die Stadtherren bei dem Umsichgreifen der Lehenserblichkeit diesen Stellen den Amtscharakter zu erhalten, indem sie sie mit Unfreien höherer Ordnung, den Ministerialen besetzten, ohne daß sie damit einen dauernden Erfolg erzielten, da diese Dienstleute bald als Ritter in den niederen Adel eintraten. Auch haben sich im Laufe der späteren Entwicklung in manchen Städten solche ministerialen oder ritterlichen Familien mit dem bürgerlichen Patriziat, den Geschlechtern, verschmolzen; jedoch ist vielfach der Umfang und die Bedeutung dieses Vorgangs für die Entstehung des städtischen Patriziats erheblich überschätzt worden.

Während in den agrarischen Verhältnissen die fortdauernde und sich immer verstärkende Abhängigkeit der Bauernschaften vom Grundherrn zu gesteigerter persönlicher Unfreiheit der einzelnen Bauern führte, mußte umgekehrt die bald vollständig errungene persönliche Freiheit der einzelnen Bürger zu einer immer größeren Unabhängigkeit der Bürgerschaften als solcher vom Stadtherrn führen. Dieser Prozeß findet seinen organisatorischen Ausdruck in der Bildung eines eigenen Organs der Stadtgemeinde zunächst neben und dann immer mehr im Gegensatz zu den Beamten und Dienern des Stadtherrn. Die Landgemeinde hat ein solches Organ meist überhaupt nicht oder doch nur später in Nachahmung der städtischen Bildung und auch dann nur in schwachen Ansätzen entwickelt. Und es ist ein interessanter Parallelismus zwischen dem inneren Wesen und der organisatorischen Form, daß der Vorsteher der Bauernschaft, der Bauermeister oder Schulze, als Repräsentant des agrarischen Herrschaftsverbandes stets ein Einzelbeamter gewesen und geblieben ist, während in den Städten als Repräsentant des korporativen Verbandes von allem Anfang an eine Kollegialbehörde als Ausschuß der Bürgerschaft an die Spitze getreten ist, der Rat. Das Bürgermeisteramt ist erst erheblich später und nur als Organ des Rates entstanden.

Wann, wie und wo zuerst in deutschen Städten ein Rat als bürgerschaftliches Regierungsorgan eingesetzt worden ist, darüber herrscht dasselbe historische Dunkel und derselbe gelehrte Meinungsstreit wie über die Entstehung der Stadt selbst, deren korporative Verfassung in diesem Institut ihren charakteristischen Ausdruck findet. Tatsächlich und dem Wesen der Sache nach hat wohl ein

leitender Ausschuß für die gemeinsamen Angelegenheiten der Bürgergemeinde, aus ihren angesehensten Mitgliedern bestehend, existiert und fungiert, lange bevor ausdrückliche Bestimmungen über die Einsetzung und Bildung des Rates getroffen wurden. Gewiß sind solche angesehenen Bürger schon frühzeitig vom Stadtherrn, insonderheit von den Bischöfen zu Rate gezogen worden, während umgekehrt später ritterliche Dienstleute des Stadtherrn, die in die Stadtgemeinde eintraten, Mitglieder des städtischen Rates wurden, ohne daß man deshalb diesen Rat als einen Ableger des bischöflichen Konsilium zu betrachten hätte. In denjenigen Rechtsgebieten, die einen ständigen Ausschuß der Gerichtsgemeinde als Urteilsfinder im Schöffenkollegium besaßen, war damit ein Anknüpfungspunkt gegeben, indem das Kollegium der Stadtgerichtsschöffen über die gerichtlichen Funktionen hinaus zum Organ der Stadtgemeinde überhaupt als Bürgerausschuß und somit zum Vorläufer des Rates wird. In dieser Eigenschaft fungieren denn auch die Schöffen nicht unter der Leitung des herrschaftlichen Richters, des Schultheißen, sondern eines aus ihrer Mitte bestellten Schöffenmeisters. Erst in weiterer Entwicklung tritt dann ein besonderer Rat neben die Schöffenbank, und zwar in mannigfach verschiedener Weise, indem bald der Rat eine Erweiterung des Schöffenkollegiums durch Hinzutritt anderer Bürger ist, bald nur einige Schöffen auch in den Rat eintreten, bald der Rat die Schöffen verdrängt oder sie später seinerseits als seine richterlichen Organe bestellt. Dagegen wird in den Landschaften ohne Schöffenverfassung der Rat als Bürgerausschuß sozusagen „aus wilder Wurzel“ gebildet. Jedenfalls ist die Entwicklung dieses Instituts wohl bis zur Mitte des 12. Jahrhunderts vollendet; um diese Zeit erscheint auch zuerst der technische Name für die Mitglieder des Rates in den lateinischen Urkunden, nämlich consules, was auf eine gewisse Einwirkung der damals schon zu hoher Blüte gelangten italienischen Städteverfassung hindeutet.

An die Spitze des Rates treten dann die aus seiner Mitte hervorgehenden Bürgermeister, deren Amt entweder jährlich unter den Ratsmitgliedern umgeht oder durch ihre Wahl besetzt wird. Wo sich der Rat aus ritterlichen und bürgerlichen Mitgliedern zusammensetzt, erscheinen meist von Anfang an zwei Bürgermeister, ein ritterlicher und ein bürgerlicher, eine Erscheinung, die sich später im Verhältnis der Geschlechter und Zünfte wiederholt.

Der Rat und die aus ihm hervorgehenden Bürgermeister sind die ersten eigenen und selbständigen Organe der Stadtgemeinde selbst in ihrer Unabhängigkeit und bald in ihrem Gegensatz zum Stadtherrn. Denn die Entwicklung der Funktionen des Rates ist nur unter Zurückdrängung der Befugnisse des Stadtherrn denkbar; sein Lebensberuf ist der Kampf gegen das stadtherrliche Regiment, die Loslösung der autonomen Bürgerkorporation aus dem Herrschaftsverbande. Treffend hat man deshalb den Rat als eine ihrem Wesen nach republikanische Obrigkeit bezeichnet; und jedenfalls trat mit ihm in die Reihe der mittelalterlichen Organisationen eine Erscheinung ein, die zu allen übrigen Formen des damaligen öffentlichen Lebens in einem Gegensatz von überaus weittragender und tiefgehender Bedeutung stand. Mit der Bildung dieser korporativen Stadtverfassung und ihres repräsentativen Organs war in der Tat „eine unabsehbare Reihe von Konsequenzen gegeben: die Tilgung der in alle staatlichen Verhältnisse eingedrungenen privatrechtlichen Auffassungen, die Wiederherstellung eines öffentlichen Rechtes neben einem davon getrennten Privatrecht, die Begründung einer einheitlichen Verwaltung mußten sich ergeben; es mußte zum erstenmal der Begriff eines wirklichen Gemeinwesens entstehen; ein einheitliches, von der Gesamtheit verschiedenes Rechtssubjekt mußte anerkannt und damit an Stelle des alten Gesamtrechts oder neben dasselbe ein eigentliches Gemeinderecht und ein wahres Gemeindevermögen gesetzt werden". (Gierke.)

Seit der ersten Hälfte des 12. Jahrhunderts erfolgt nun auch eine erhebliche Ausbreitung dieses besonderen städtischen Rechtes und seiner Verfassung, wie es sich in den Königs- und vor allem in den Bischofsstädten entwickelt hatte, indem es nunmehr gewissermaßen künstlich auf bisherige Dörfer oder völlige Neugründungen übertragen wurde. An die Stelle der alten königlichen Marktprivilegien nebst den Verleihungen des Zoll- und Münzregals treten immer häufiger die Urkunden von Stadtgründungen; und als Gründer erscheinen an Stelle der Könige und Bischöfe immer häufiger weltliche Dynasten, deren Entwicklung zu Landesherren ja um dieselbe Zeit beginnt. Namentlich die Welfen und die Zähringer haben sich als Städtegründer hervorgetan.

Das 12. und 13. Jahrhundert war eine der glänzendsten und fruchtbarsten Perioden der inneren deutschen Entwicklung, eines

gewaltigen Aufschwungs geistiger und materieller Kultur, einer starken Hebung des Volkswohlstandes und eines Anschwellens der Bevölkerungszahl. Die beiden feindlichen Mächte, deren Kampf die innere Entwicklung der nächsten Jahrhunderte beherrschte, Städtewesen und Landesfürstentum gewannen in dieser selben Periode die Grundlagen ihrer Kraft. Ja, weit darüber hinaus reicht die Bedeutung der damaligen Bildungen in eine spätere Zukunft, indem sich eben in jener Epoche die Fundamente der beiden territorialen Gestaltungen bildeten, die in ihrer Vollendung nach mehr als einem halben Jahrtausend um die Herrschaft in Deutschland ringen sollten: die koloniale Erschließung der Länder jenseits der Elbe in der nordöstlichen Mark und im fernen Preußenland einerseits, in der Südostmark die Donau abwärts andrerseits, die territorialen Keimzellen Österreichs und Preußens. Der starke Überschuß der Landbevölkerung war in Bewegung gekommen; er füllte nicht nur die aufblühenden Städte der alten Stammesländer mit Scharen gewerbfleißiger Menschen, sondern drang in immer neuen starken Zügen von Rittern und Bauern, Kaufleuten und Handwerkern in den slawischen Osten vor, hier ein neues Deutschland begründend, dessen koloniale Mischbevölkerung die Eigenart der alten Stämme nicht mehr kannte. Diese Kolonisation erschließt nun auch dem jungen Städtewesen die weiten Gebiete des Ostens. Neben das slawische Dorf setzen die deutschen Ansiedler Markt und Stadt, von denen jenes bald aufgesaugt wird. Die Städtegründung vollzieht sich hier in planmäßiger Weise und größtem Maßstabe, oft in der hypermodern anmutenden Form der Entreprise durch einen Großunternehmer. Für den zukunftsfrohen großen Wurf dieser Unternehmungen legt die bemerkenswerte Tatsache Zeugnis ab, daß z. B. die heutige Reichshaupt- und Weltstadt Berlin im wesentlichen noch innerhalb der Grenzen Raum findet, die bei der ersten Anlage den Feldmarken der Schwesterstädte Berlin und Cölln gesteckt wurden.

Es ist ein buntes Bild mannigfachster Verschiedenheiten, das die Entstehungsgeschichte der deutschen Städte bietet: die Marktansiedlungen und Burgen an den Orten der alten Römerstädte um die Königspfalzen und Bischofssitze herum, die Stadtrechtsverleihungen und Städtegründungen der Könige, der geistlichen und weltlichen Fürsten, die Kolonialunternehmungen, bald auch die aufblühenden Handelsplätze an den Mündungen der großen Ströme und an den Küsten der Ostsee. Und innerhalb jeder dieser Gruppen weist die

Entstehungsgeschichte jeder einzelnen Stadt wieder manche Eigenart und Verschiedenheit auf. Demgegenüber könnte es merkwürdig scheinen, daß alle diese Stadtrechte und städtischen Verfassungen bei unendlichen Variationen in Einzelheiten, in allen Hauptsachen doch einen wesentlich gleichen Charakter an sich tragen. Und doch erklärt sich dies gerade aus ihrer Entwicklungsgeschichte. Niemals ist ein Stadtrecht nach Willkür neu geschaffen worden; vielmehr ist stets das an älteren Orten historisch entwickelte Recht auf Neugründungen übertragen worden; die jungen Städte wurden mit dem Recht einer älteren Mutterstadt bewidmet. So ergaben sich einige wenige Grundtypen des Stadtrechts für die verschiedenen Landschaften Deutschlands, untereinander auch wieder auf das engste verwandt. Solche Mutterrechte waren für den Südwesten etwa die von Worms, Basel und Konstanz, für den Westen das Kölnische, für den Norden das Lübische, für den Osten das Magdeburgische Recht. Und auch die Hauptphasen der weiteren verfassungsgeschichtlichen Entwicklung sind — wiederum unbeschadet einer unübersehbaren Mannigfaltigkeit im einzelnen — im großen und ganzen gemeinsame, wenigstens für alle irgendwie bedeutenderen Städte, in deren Mauern sich ein wirklich städtisches Leben entwickelt hat; so daß nur diejenigen Landstädtchen und Marktflecken ausscheiden, bei denen die Stadtrechtsverleihung ein leerer Titel blieb, der ihr Zurücksinken in agrarisches Stilleben nicht zu verhindern vermochte.

Diese Hauptphasen der Verfassungsentwicklung haben zum Inhalt zunächst die Verdrängung des geistlichen oder weltlichen Stadtherrn aus dem Stadtregiment durch den allmählichen Erwerb sämtlicher obrigkeitlichen Befugnisse für die bürgerliche Korporation und ihr Organ, den Rat; und dann, kaum daß jener Prozeß zum Abschluß gekommen war, den inneren Kampf um die korporative Organisation der Stadt, insonderheit um die Ratsbesetzung, zwischen Geschlechtern und Zünften. Diese städtische Verfassungsentwicklung steht natürlich in innigem Zusammenhange mit der inneren politischen Gestaltung des Reiches einerseits und andrerseits mit der wirtschaftlichen und sozialen Evolution.

3.

Bei der Ausschlag gebenden Bedeutung der Bischofssitze für die Anfänge des Städtewesens kann es nicht Wunder nehmen, daß

der große Wandel im politischen Verhältnis des Kaisertums zu den Pfaffenfürsten, der sich an den Namen Heinrichs IV. knüpft, zugleich den Zeitpunkt des ersten bedeutungsvollen Eingreifens der Städte in die innere Reichspolitik bezeichnet. Während früher die Bischöfe, wie überhaupt gegenüber der erstarkenden weltlichen Lehensaristokratie die einzigen Stützen der Königsmacht, so in ihren sich bildenden Städten die natürlichen Vertreter des fernen Kaisers waren, traten nunmehr in dem erbitterten Kampfe zwischen Kaisertum und Papsttum die meisten und mächtigsten Kirchenfürsten mit Entschiedenheit auf die Seite des Papstes gegen den Kaiser. Daß nun mit ebenso großer Entschiedenheit die jungen Bürgerschaften der meisten und wichtigsten Bischofsstädte die Partei des Kaisers gegen ihre eigenen Stadtherren ergriffen, das zeigt, wie diese Bürgergemeinden unter dem Krummstab immerhin schon so weit erstarkt waren, um als selbständige Machtfaktoren aufzutreten, ja daß bereits der Prozeß ihrer Loslösung von der geistlichen Stadtherrschaft, ihres Strebens nach Unabhängigkeit eingesetzt hatte, in Folge dessen sie die natürlichen Freunde des Feindes ihres Stadtherrn wurden; daß wohl auch ihre wirtschaftlichen Interessen sie schon über den engen Bereich des Bistums hinaus und auf die Stärkung der Reichsgewalt hinwiesen. Jedenfalls haben Worms und Köln, Mainz und Augsburg, Würzburg und Regensburg jahre- und jahrzehntelang für den Kaiser gegen ihre Stadtherren gekämpft, und ihm immer wieder in ihren Mauern einen festen Stützpunkt geboten. Geringschätzig vermerkt ein geistlicher Chronist die ungewohnte Erscheinung, daß Kaiser Heinrichs Heere zum größten Teil aus Händlern (mercatores) bestanden hätten. Es waren die Bürgeraufgebote der jungen Städte, die für das Reichsoberhaupt gegen die reisige Dienstmannschaft der Fürsten fochten. Seit diesen Kämpfen bewahrten denn auch alle Einwohner der Städte das wiedergewonnene Waffenrecht ohne Unterschied ihrer persönlichen Standesverhältnisse, ein Umstand, der zur Nivellierung der ständischen Gegensätze innerhalb der städtischen Bevölkerung und zur befreienden Wirkung der Stadtluft erheblich beigetragen hat. In den wichtigen Privilegien, die der Kaiser als feierlichen Ausdruck seines Dankes für ihre Treue den Städten verlieh, spielen auch die wirtschaftlichen Interessen der Handel treibenden Bürger eine Rolle, indem ihnen Befreiung von Zöllen in anderen Königsstädten zu-

gesichert wird. Doch daneben fand das politische Streben der Bürgerschaft nach Unabhängigkeit vom Stadtherrn in diesem Bunde mit dem Kaiser kräftige Unterstützung. Und obwohl die Städte auch in dem tragischen Kampfe des Sohnes gegen den Vater treu zum alten Kaiser hielten, setzte Heinrich V. die städte-freundliche Politik fort, die während des ganzen 12. Jahrhunderts überwog. So führt die alte Freistadt Worms die Vollendung ihrer republikanischen Freiheit auf ein Privileg des Hohenstaufen Friedrichs I. zurück.

Da trat im zweiten Viertel des 13. Jahrhunderts ein merkwürdiger Umschlag der kaiserlichen Politik gegenüber den Städten ein. In den Jahren 1231 und 1232 genehmigte Kaiser Friedrich II. jene berüchtigten Beschlüsse von Worms und Ravenna, deren Tendenz durch ihre Bezeichnung als constitutiones in favorem principum deutlich und treffend gekennzeichnet wird. Es sind vielleicht die ersten großen Reaktionsgesetze der deutschen Geschichte. In Bausch und Bogen widerruft der Kaiser alle von seinen Vorgängern wie von ihm selbst erteilten städtischen Privilegien, ja er verzichtet sogar ein für allemal auf das Recht, irgendwelche städtischen Privilegien künftig ohne Zustimmung der Stadtherren zu erteilen. Er erklärt alle städtischen Ratsverfassungen und Organisationen für nichtig, die ohne Genehmigung der bischöflichen Stadtherren zu tatsächlicher Geltung gekommen seien; desgleichen alle Handwerkerbrüderschaften, Zünfte und Innungen. Er verbietet die Errichtung städtischer Statuten, die Einsetzung von Ämtern und Beamten ohne Genehmigung der Stadtherren; er untersagt alle Bündnisse von Städten untereinander, und vor allem die Ausdehnung städtischer Macht auf das umliegende Land durch Erwerb von Herrschaftsrechten oder Aufnahme von Pfahlbürgern. Kurz, mit einem Federstrich scheint der Kaiser die ganze bisherige Entwicklung autonomer Stadtverfassungen und innerer Organisation der Bürgerschaft für Gegenwart und Zukunft, alle hoffnungsreichen Ansätze zu weiterer Ausbreitung städtischen Lebens und urbaner Machtentfaltung zu vernichten. Natürlich: in favorem principum!

Freilich war, was hier geboten und verboten wurde, allzu viel, und der Hohenstaufe war ein allzu gewiegter Politiker, als daß man an seine ernstliche Absicht glauben könnte, die ganze Entwicklung der Dinge durch ein bloßes Pergament abzubrechen und in entgegengesetzte Bahnen zu lenken. Vielmehr sieht man auf den ersten

Blick, daß es sich bei diesem theoretischen Staatsstreich um ein diplomatisches Manöver handelte; und daß die kaiserliche Kanzlei die Worte um so drohender und dröhnender wählte, je undurchführbarer die Sache selbst war. Die Einzelheiten des politischen Feldzugs, dessen Bestandteil die Konstitutionen zu Gunsten der Fürsten bilden, können hier nicht erörtert werden. Die uralte und ewig neue Erscheinung dynastischer Politik, die Kronprinzenopposition spielte hierbei eine entscheidende Rolle, indem Kaiser Friedrich II. und sein aufsässiger Sohn, König Heinrich, sich in der Gewinnung der Fürstengunst zu überbieten suchten, wobei der Vater den Vogel abschoß; denn seine reaktionären Verheißungen zu Gunsten der Fürsten ließen sich überhaupt nicht mehr überbieten. Diese Verheißungen hinderten ihn freilich nicht, mit völligem Gleichmut, ja wohl mit reiner Schadenfreude zuzuschauen, wie seine Dekrete an den meisten Orten wirkungslos blieben. Denn mit der Sanktionierung der Pergamente hatte der Kaiser das Seinige getan; die tatsächliche Durchführung ihres Inhalts war Sache der begünstigten Bischöfe und Fürsten, die sehen mochten, wie sie mit ihren trotzigen Städten fertig wurden. Und die tatsächlichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Machtverhältnisse lagen noch geraume Zeit so, daß die Landesherren mit den kräftig aufstrebenden Städten meist eben nicht fertig wurden. Auch war der Kaiser weit davon entfernt, seine eigenen Gesetze allzu ernst zu nehmen; mit der vollendeten Skrupellosigkeit, die eine starke Seite der Staatskunst des sizilianischen Hohenstaufen bildete, hat er selbst städtische Privilegien von der in jenen Dekreten feierlich verpönten Art bei günstiger Gelegenheit nachher noch ebenso erteilt wie vorher.

Diese Reichsgesetze zu Gunsten der Fürsten haben also den Gang der geschichtlichen Entwicklung keineswegs zum Stillstand gebracht oder in sein Gegenteil verkehrt; sie haben das weitere Steigen städtischer Macht und Freiheit nicht gehindert. Vielmehr fällt die Hochblüte aller dort aufgehobenen und verpönten städtischen Einrichtungen gerade erst in die nun folgende Zeit. Ratsverfassung und Städtebünde bestanden nicht nur fort, sondern entwickelten sich nun erst zu voller Kraft; die aufgehobenen und für alle Zukunft verbotenen Zünfte und Innungen erlangten erst nachher Macht und Einfluß im Stadtregiment. Jedoch trotz alledem ist die prinzipielle und symptomatische Bedeutung jenes Vorganges für die ganze

politische Entwicklung Deutschlands bis auf den heutigen Tag gar nicht hoch genug anzuschlagen. Hier liegen die Keime dicht beieinander, die sich in der Folge von sechs Jahrhunderten entfalteten.

Drei Momente von weittragender Wichtigkeit treten bedeutungsvoll hervor. Zunächst legen gerade diese städtefeindlichen Reichsgesetze das beredteste Zeugnis ab für die große und selbständige Macht, die das urbane Element damals in Deutschland bereits erlangt hatte, dergestalt, daß der Kaiser als entscheidende Frage seiner Reichspolitik bereits die Parteinahme für die Städte oder für die Fürsten erkennen mußte. Auch geben jene Gesetze in der Aufzählung der von ihnen verpönten Institutionen einen vortrefflichen Überblick über die wichtigsten Rechtsformen, in denen sich die aufsteigende Macht der urbanen politischen Organisation bisher entfaltet hatte, und auf deren weiterer Kräftigung und Ausgestaltung ihre Hoffnungen für die Zukunft beruhen mußten: Autonomie gegenüber den Stadtherren, selbständige Ratsverfassung und Ämterorganisation, das Zunftwesen als Organisation der gewerbtätigen Bevölkerung; Städtebünde zur Geltendmachung der urbanen Macht auf dem Felde der größeren Politik; Ausdehnung städtischer Herrschaft über das Weichbild hinaus auf die umliegende Landschaft.

Ferner zeigt sich mit aller Deutlichkeit das dieser städtischen Entwicklung prinzipiell feindliche Element, sein geborener Widerpart im Reiche: das Pfaffen- und Laienfürstentum. Es ist ein zugleich altes und neues Element in dieser kritischen Epoche. Aus den großen Grundherrschaften hervorgegangen, ist und bleibt es der Repräsentant des ländlichen Herrschaftsverbandes im Gegensatz zur städtischen Korporationsverfassung, der vornehmste Träger des Prinzips agrarischer Gebundenheit im Gegensatz zur urbanen Freiheit. Es sind die alten Stadtherren, auf deren Grund und Boden die jungen Städte emporgewachsen waren, deren Herrschaft sie nun aber in aufstrebender Kraft abstreiften. Indem jene Reichsgesetze unter Verwerfung der neuen Gestaltung die grundherrliche Stadtherrschaft wiederherstellen wollen, zeigen sie in der Tat einen starr reaktionären Charakter. Aber es ist doch zugleich auch ein neues Entwicklungsmoment, das dadurch gefördert wird, nur nach einer anderen, der urbanen Gestaltung entgegengesetzten Richtung. Diese Grundherrschaften sind bereits über ihren alten Rahmen hinausgewachsen; seit der Sprengung der Stammesherzogtümer, der

fortschreitenden Veräußerung der Regalien und Lockerung des Reichsbandes haben sich hier die Ansätze zu einer neuen Bildung zusammengefügt, die nunmehr scharf und deutlich hervortritt. Soweit sich eine solche Entwicklung überhaupt mit einem bestimmten Datum verknüpfen läßt, bezeichnet man ganz mit Recht die Reichsgesetze zu Gunsten der Fürsten als die Geburtsurkunde des dominium terrae, der Landeshoheit. Die Grundherrschaft geht in die Landesherrschaft über. Ob die Landesherren auch Stadtherren bleiben oder wieder werden konnten, das war die Frage. Wir stehen an der Wiege der deutschen Kleinstaaterei.

Und endlich das dritte folgenschwere Moment ist die Stellungnahme des Kaisertums zu diesen beiden feindlichen Mächten. Nicht als Repräsentant der höheren nationalen Einheit über den beiden mächtigsten Gruppen der Volksgesamtheit erschien dieses Kaisertum; vielmehr fand der internationale Gedanke des imperium mundi, der weltlichen Weltherrschaft, jener alte Stolz und Fluch des heiligen römischen Reiches deutscher Nation, in der Person des letzten großen Hohenstaufen seinen letzten großen Vertreter. Doch gerade an dieser Stellung des Kaisers als des obersten Richters auf Erden haftete noch immer eine Autorität, die ihn wie über alle so auch über diese Parteien zu erheben und zu ihrem unantastbaren Schiedsrichter zu berufen schien. Durch die constitutiones in favorem principum machte sich dieser Kaiser zum Parteigänger der Fürsten; und wenn er später gelegentlich diese einmal ergriffene Partei wieder verriet, so war dies doch sicherlich kein geeignetes Mittel zur Wiederherstellung der Unantastbarkeit kaiserlicher Autorität.

Es ist begreiflich, daß hier die Historiker regelmäßig der Verlockung zu einer Geschichtsbetrachtung mit Wenn und mit Aber nicht zu widerstehen vermögen. W e n n an diesem bedeutungsvollen Wendepunkte das Kaisertum statt zu Gunsten der Fürsten für die Städte Partei ergriffen hätte, würde dann die deutsche Staatsentwicklung eine wesentlich andere geworden sein? Hätte nicht im Bunde mit der kräftigen Entfaltung bürgerlicher Kultur das Kaisertum zum Haupte eines organisch einheitlichen Nationalstaates auf wesentlich urbaner Grundlage werden können, wie er sich in den westlichen Nachbarländern gerade seit jener Zeit zu gestalten begann, ihre künftige gewaltige Überlegenheit über das ehedem führende Volk der Deutschen begründend? Solche Gedanken knüpfen sich

gern gerade an die heroische Gestalt des glänzenden Hohenstaufen, dessen prächtiger Königssitz Palermo schon zum Mittelpunkt eines scheinbar festgefügten Staatswesens mitten in der feudalen Zersplitterung geworden war. Mußte wirklich die Regierungstätigkeit dieses Herrschers für Deutschland eben in der Besieglung jener Zersplitterung gipfeln? Mußte er, der in Italien als Vorläufer modern staatlicher Konzentration erschien, unabänderlich in Deutschland zum Begründer jener kläglichen Karikatur des absoluten Staates, der Herrschaft des territorialen Kleinfürstentums werden?

In Wahrheit siegte doch wohl in Deutschland die Zersplitterung nicht, weil das Kaisertum für das zentrifugale Element der Fürstenherrschaft Partei ergriff; vielmehr nahm es umgekehrt diese Stellung ein, weil aus tiefer liegenden Ursachen die Zersplitterung bereits so weit fortgeschritten war, daß die Voraussetzungen für eine einheitlich nationale Staatskultur auf urbaner Grundlage nicht gegeben waren. Übrigens ruhte ja auch die staufische Herrschaft im Süden durchaus nicht auf solcher Grundlage, weshalb all ihre glänzenden Schöpfungen dort nach kurzer blendender Blüte raschem Verfall entgegen gingen. Die Verbindung und Durchdringung dynastischer mit nationaler Politik fehlte hier wie dort; hier wie dort waren es rein dynastische Bildungen. Und eben deshalb war doch schon damals dieses Kaisertum trotz all seiner weltumfassenden Aspirationen dem rein dynastischen deutschen Kleinfürstentum im innersten Wesen verwandt; es war Blut von seinem Blute und Geist von seinem Geiste. Deshalb hatte es auch nur scheinbar die freie Wahl zwischen Fürsten und Städten; trotz aller Schwankungen vorher und mancher Rückschläge nachher war seine endgültige Stellungnahme doch durch seine innere Struktur mit immanenter Notwendigkeit bestimmt. Nicht als wirkende Ursache also, vielmehr als überaus charakteristisches Symptom haben die kaiserlichen Konstitutionen zu Gunsten der Fürsten jene eminente Bedeutung für die weitere staatliche Entwicklung in Deutschland; weshalb auch durch gelegentliche spätere Seitensprünge der kaiserlichen Politik daran nichts geändert wird. Wir werden bald die wiederholten und hoffnungsvollen, doch schließlich immer wieder mißglückten Ansätze zu einer gesamtstaatlichen Organisation nach urbanen Bildungsprinzipien kennen lernen. Als aber nach den Wirren des Interregnums das deutsche Königtum wieder stärker hervortrat, da blieb über seine völlige

Degradation auf das Niveau des gewöhnlichen Fürstentums gar kein Zweifel mehr; kein Zweifel, daß der deutsche König und römische Kaiser nichts anderes mehr war und sein konnte, als ein Dynast unter Dynasten.

Nur ein anderer Ausdruck für denselben Tatbestand ist es, daß Deutschland im ungelösten Dualismus von Stadt und Land, von urbaner Korporativverfassung und agrarischer Herrschaftsverfassung stecken geblieben ist. Zur Vernichtung all der urbanen Organisationsformen, die durch die Reichsgesetze zu Gunsten der Fürsten verdammt waren, sind die Landesherren noch jahrhundertelang nicht stark genug gewesen. Wohl aber waren sie bald stark genug, um die Ansätze zu einer Ausdehnung städtischen Wesens über das Weichbild hinaus, zur Hineinziehung des Landes in die städtische Organisationsform zunächst zum Stillstand zu bringen und dann völlig zu vernichten. Damit war ein für allemal den deutschen Städten die Entwicklungsmöglichkeit abgeschnitten, auf der die gleichzeitige Erhebung der italienischen Städte zu urbanen Staaten beruhte. Das kam nach einigen Schwankungen auch in der sozialen Gruppierung zum Ausdruck. Während sich in Italien Fürstentum und Adel urbanisierten, blieb in Deutschland nicht nur das Fürstentum und der Adel agrarisch, sondern bald rustifizierte sich auch ein erheblicher Teil des ursprünglich städtischen Patriziats. Stadt und Land, Adel und Bürgertum blieben als zwei getrennte Welten einander gegenüber, ohne durch ein wirklich organisches Band zu einer höheren Einheit verbunden zu sein.

Merkwürdig fürwahr, daß dieselbe Epoche, die eine Hochblüte wirtschaftlichen und kulturellen Gedeihens, von Dichtung und Baukunst in Deutschland zeitigte, zugleich den Grund zur Erstarrung, Zersplitterung und Verarmung des politischen Lebens im deutschen Volke bis in eine ferne Zukunft hinaus legte. Auch dies ein Vorgang von nicht zu unterschätzender symptomatischer Bedeutung!

4.

Der Kampf um die städtische Autonomie gegenüber dem Stadtherrn galt dem Übergange all der verschiedenen obrigkeitlichen und finanziellen Rechte von jenem auf den Rat als das Organ der Bürgerkorporation. Die Mittel dieses Kampfes erscheinen bald in den Formen kriegerischer Gewalt, bald in denen des

friedlichen Verkehrs, ja des einfachen Handelsgeschäfts. Was auf beiden Gebieten in dieser Epoche den Städten das siegreiche Übergewicht über ihre früheren Herren verlieh, das waren zwei miteinander in Wechselwirkung stehende Momente, ein soziales und ein wirtschaftliches: die gesteigerte Intensität des Gemeinlebens auf engem Raume, die neue Formen einer festen genossenschaftlichen Organisation und eines solidarischen Gemeingeistes erzeugte; sowie die gesteigerte Intensität des wirtschaftlichen Verkehrs in diesem Rahmen, die eine Neubelebung der Geldwirtschaft unter allmählicher Zurückdrängung der bisherigen Naturalwirtschaft hervorrief. In diesen beiden Momenten vollendete sich die Differenzierung des urbanen vom agrarischen Wesen, wo unter dem Druck der Grundherrschaft und der sich in der Folge daraus entwickelnden Gutsherrschaft die Reste der alten genossenschaftlichen Freiheit verkümmerten. Und die Konzentrierung von Gewerbfleiß und Handel in den Städten ließ auf dem Lande die Naturalwirtschaft noch durch Jahrhunderte überwiegen; während dort die geldwirtschaftliche Entwicklung Wirkung zugleich und Ursache einer fortschreitenden Loslösung der sozialen und politischen Macht vom Grundbesitz wurde, indem im Laufe einer allerdings sehr allmählichen Entwicklung schließlich an die Stelle des Grund und Bodens das Geld nicht nur als allgemeiner Wertmesser, sondern auch als Grundlage des herrschenden Einflusses trat.

Wenn die Städte ihre Freiheit gegen die Bischöfe und Fürsten vielfach in langen blutigen Kämpfen erringen und verteidigen mußten, so haben sie sich dabei zwar auch der gleichen Machtmittel wie jene bedient. Waren Fürsten- und Ritterburgen die festen Stützpunkte der feindlichen Macht, so waren ja die Städte von Haus aus die größten Burgen; und „der Städte Bau", d. h. Errichtung und Erhaltung der Mauern und Befestigungen gehörte zu den frühesten und wichtigsten gemeinen Aufgaben der Bürgerschaft. Auch stellten sie den fürstlichen Rittern und Dienstmannen städtische Ritter und Dienstmannen entgegen; sie erwarben ländlichen Grundbesitz, den sie gegen die Verpflichtung zum Kriegsdienst als Lehn austaten. Schon daß die Städte als solche, als Korporationen, die — freilich nicht unbestrittene — Lehnsfähigkeit erlangten, war eine bedeutungsvolle Durchbrechung des prinzipiell individualistischen Feudalsystems durch ein heterogenes soziales Rechtsprinzip. Indessen hätten die Städte mit den Mitteln des Feudalismus doch den Feudalis-

mus auf die Dauer nicht zu überwinden vermocht; vielmehr entschied sich ihr Sieg dadurch, daß sie zwei Formen der Wehrkraft ausbildeten oder neu belebten, die dann abwechselnd die ganze neuere Zeit bisher beherrscht haben. Und zwar war das eine dieser beiden Mittel ein Ausfluß der korporativen Organisation, das andere ein Ausfluß der Geldwirtschaft: allgemeine Wehrpflicht und Söldnerwesen.

Während der Feudalismus das alte Volksrecht der Waffenfähigkeit im agrarischen Herrschaftsverbande unterdrückt hatte, begann die städtische Machtentfaltung mit seiner Neubelebung. Wir hörten von den aus mercatores bestehenden Heeren Heinrichs IV., dem Bürgeraufgebot der jungen Städte. Das so zurückgewonnene Waffenrecht führte zu der allgemeinen Wehrpflicht aller waffenfähigen Einwohner, die neben der allgemeinen Steuerpflicht zu den elementaren Grundlagen bürgerlichen Gemeinlebens gehörte. „Wer Bürger sein will“, sagt das Baseler Stadtrecht, „soll sein Ungelt geben und mit der Stadt reisen, wachen und dienen; will er das nicht, so soll man ihm sein Bürgerrecht aufsagen und er mag von der Stadt fahren.“ Die genossenschaftliche Lebensgemeinschaft gab zugleich die Grundlage für die taktischen Einheiten des Bürgeraufgebots; nach der Gemeinschaft des Berufs und Erwerbs oder nach der Gemeinschaft der Wohnstätte kämpften die Innungen und Zünfte oder die Viertel unter ihren Meistern und Bannern. Allerdings lag die Schwerkraft einer solchen Bürgerwehr wesentlich in der Defensive, der Verteidigung des eigenen Herdes hinter den Stadtmauern; zur Offensive, zum Auszug war sie schwerer und immer nur auf kurze Zeit zu verwenden. Diese Schwierigkeit stieg, wie die Fehden langwieriger wurden und mit Gewerbe und Handel auch der häusliche Wohlstand anwuchs. Dieser Wohlstand und die mit ihm Hand in Hand gehende geldwirtschaftliche Entwicklung bot nun aber zugleich das Mittel, jenen Mangel zu ersetzen. Um fremde Kräfte in den städtischen Dienst zu ziehen, bedurfte es bald nicht mehr der schwerfälligen Belehnung mit Grund und Boden; vielmehr trat das bare Geld an die Stelle, um Söldner, oft ganze Ritterheere unter fürstlichen Führern für den städtischen Kriegsdienst zu werben. Wie die italienischen Condottieri, so ist auch das deutsche Lanzknechtwesen städtisch-geldwirtschaftlichen Ursprungs. Oft nur eine andere Form der gleichen Sache war das Institut des Aus- oder

Pfahlbürgertums. Pfahlbürger nannte man die Landbewohner, die in Notfällen hinter den Pfählen der städtischen Befestigung Schutz suchten und fanden. Daraus entwickelte sich die Einrichtung, Landbewohner, bald auch ganze Dörfer und Städte, Ritter, Herren und Fürsten durch Verleihung des städtischen Bürgerrechts zu Schutz und Trutz mit der Stadt zu verbinden. So zählte das bescheidene Pfahlbürgertum schließlich die größten Herren, Bischöfe und Erzbischöfe, Fürsten und Kurfürsten zu seinen Mitgliedern; wobei es sich denn meist um ein zartfühlend verschleiertes Soldverhältnis handelte.

Doch nicht nur für die gewaltsame Abschüttlung der Stadtherrschaft, sondern auch für den friedlichen Erwerb ihrer Befugnisse erwies sich die geldwirtschaftliche Entwicklung in den Städten als ein überaus wirksames Mittel, und zwar mit der doppelten Wirkung, einmal den Stadtherren jene Befugnisse abzunehmen, sodann sie bei der Stadtkorporation als solcher festzuhalten. Die in der Naturalwirtschaft wurzelnde Eigenart des Lehnswesens erleichterte hier in eminenter Weise den geldwirtschaftlichen Städten seine Zerreibung und Auflösung. Das Lehnswesen ist die notwendige Organisationsform jedes öffentlichen Dienstes in naturalwirtschaftlichen Verhältnissen. Im Rahmen dieser Verhältnisse bietet sich gar kein anderes Mittel, die nötigen Kräfte für den öffentlichen Dienst an den verschiedenen Orten zu gewinnen, als sie mit Grundbesitz an diesen Orten auszustatten oder sie auf die Gefälle dieses Dienstes anzuweisen mit der Verpflichtung, einen Teil der Gefälle an den Lehnsherrn abzugeben, oder sie unmittelbar für bestimmte öffentliche Zwecke zu verwenden. Damit verliert aber im Laufe der Entwicklung mit immanenter Notwendigkeit die öffentliche Funktion selbst ihren eigentlichen Charakter und nimmt eine wesentlich privatrechtliche Gestalt an. Die ursprünglich amtlichen Funktionen werden zu Anhängen des Grundbesitzes oder der Bezugsrechte ihrer Inhaber; sie gestalten sich zu selbständigen Vermögensrechten nach dem Vorbild des Eigentums und unterliegen den entsprechenden Verkehrsformen: Erbgang, Teilung, Kauf, Tausch, Verpfändung. Daher die unaufhaltsame Entfremdung aller Regalien vom Reiche, die unendliche Zersplitterung aller Kriegs- und Gerichtslehn, das völlige Überwiegen der Nutzbarkeit aller dieser Befugnisse gegenüber ihrer ursprünglich öffentlichen Funktion. Dies allgemeine Schicksal mittelalterlicher Organisation teilten selbstverständlich die Stadtherr-

schaften selbst wie ihre wichtigsten Ämter: Vogtei und Burggrafschaft, Schultheißenamt und sonstige Gerichtsbarkeit, Zoll und Münze.

Diese Eigenart des naturalwirtschaftlichen Lehnswesens ermöglichte es den Städten, ihre geldwirtschaftliche Überlegenheit unmittelbar in politische Macht umzusetzen. Von den Königen, den geistlichen und weltlichen Fürsten, ihren Vasallen und Lehnsträgern kauften sie auf, was an Regalien, Hoheitsrechten und Befugnissen aller Art irgend an den Markt kam; und das war bei der chronischen Geldklemme der Fürsten und Herren nicht wenig. Mochte sich der Inhaber nicht gleich zur Entäußerung seiner Befugnisse verstehen, so nahmen sie die Städte auch als Pfand für immer begehrte Darlehn, wobei das Resultat doch das gleiche blieb; denn daß Pfandschaften wieder ausgelöst wurden, gehörte zu den allergrößten Seltenheiten. Stück für Stück erwerben so die Städte alle einzelnen obrigkeitlichen und finanziellen Befugnisse ihrer früheren Herren: Markt, Zoll, Münze, vor allem das niedere wie das höhere Gericht, letzteres freilich häufig unter Ausschluß des Blutbannes, der vielfach dem Kaiser oder später dem Landesherrn vorbehalten bleibt.

Hierbei mag eine Kuriosität Erwähnung finden, die neuerdings über Gebühr die öffentliche Aufmerksamkeit erregt hat: die städtischen Rolande, die einst ein beliebtes Wahrzeichen der Stadt und ihres Rechtes gewesen sind, und deren scheußlich moderne Nachbildungen heute wieder als Gipfel der Geschmacklosigkeit manche städtischen Plätze verunzieren. Vielfach will man in ihnen ein Symbol dafür sehen, daß der betreffenden Stadt der Blutbann vom Kaiser verliehen worden sei; doch auch mit dem Marktrecht hat man diese Bilder in Verbindung gebracht. Woher kommt nun aber der geharnischte Ritter als Form und der Name Roland als Name dieses Symbols? Unter den vielen Deutungen dürfte folgende die plausibelste sein. Als Zeichen eines besonderen Friedens und Schutzes errichtete man in alter Zeit ein Kreuz, eine Fahne, in ihrer Ermanglung auch wohl bloß einen Strohwisch. War der Ort unter den besonderen Schirm des Königsbanns gestellt, wie wir dies ja von den Städten wissen, so brachte man wohl an Kreuz oder Stange die Königszeichen: Hut, Handschuhe, Schwert an. Späteren Geschlechtern erschienen diese Dinge an einem Kreuz oder Stock als ungereimt; sie sahen darin ein künstlerisches Armutszeugnis ihrer Vorfahren und ersetzten den Stock durch die Figur eines Ritters, der

Hut oder Helm, Handschuhe und Schwert zu tragen eher berufen schien als ein Stock, und in welchem man dann den sagenhaften Schwertträger Kaiser Karls, Roland den Riesen erkennen wollte. Andere erklären den Namen als eine Verballhornung von: rot land u. dgl. m. Jedenfalls aber ist es eine Verballhornung, wenn manche Schriftsteller den Ausdruck Weichbild mit dem symbolischen Ritterbild in Verbindung bringen wollen; denn die Silbe ‚bild' in jenem Ausdruck hat nichts mit einem Bilde zu tun, sondern hängt mit bill, Unbill, billig zusammen, während die erste Silbe einen dicht bewohnten Ort Wik (lat. vicus) bedeutet. Weichbild heißt also nichts anderes als Stadtrecht und im übertragenen Sinne sein räumliches Geltungsgebiet.

Aus diesem Weichbild verschwanden nun mit dem Ankauf der herrschaftlichen Rechte und Befugnisse durch die Stadt auch die herrschaftlichen Dienstleute, deren Dienststellen eben von der Stadt ausgekauft waren; oder soweit diese Stellen fortbestanden, verwandelten sie doch völlig ihren Charakter, indem sie aus Lehn zu Ämtern der Stadtkorporation unter Oberleitung des höchsten städtischen Organs, des Rates wurden.

Es war das ein Wandel von fundamentalster Bedeutung, der Ursprung der ganzen Verwaltungsorganisation des modernen Staates. Der während aller Jahrhunderte des Mittelalters sich immer wiederholende Prozeß, daß die an einer Stelle angesammelten öffentlichen Befugnisse sich durch Verlehnung immer wieder zersplittern und in das Privatrecht hinabsinken, weil sich die Naturalwirtschaft eben nicht anders zu helfen wußte, kommt hier endlich zum Stillstand, weil die aufkommende Geldwirtschaft sich eben anders zu helfen weiß. Was an obrigkeitlichen Funktionen jeder Art die Stadt gewaltsam oder friedlich einmal erworben hat, das behält sie auch und tut es niemals wieder als Lehn aus. Die Mitglieder des Rates versehen ihr Amt prinzipiell unentgeltlich, freilich unbeschadet gewisser, oft recht reichlicher Vorteile und Nutzungen in natura aus dem Stadtgut. Alle übrigen Kräfte für höhere und niedere Amtsfunktionen vom Stadtschreiber bis zum Büttel und Heimbürgen herab werden durch besoldete Anstellung gewonnen, wenn auch bei dieser Besoldung noch lange Zeit Naturalbezüge eine mehr oder minder erhebliche Rolle spielen. Aber niemals werden solche Ämter wieder Anhängsel von Grundbesitz, niemals Gegenstand einer privaten Be-

rechtigung ihrer Inhaber und damit des privatrechtlichen Verkehrs durch Erbgang oder unter Lebenden; niemals auch erlangen sie die in der Vorstellung des privaten Besitzes wurzelnde Selbständigkeit der Lehnsämter; vielmehr bleiben sie unbedingt dem Rat als der leitenden Zentralbehörde subordiniert. Und auch der Rat selbst ist nicht der Inhaber der Gesamtheit jener Befugnisse, sondern nur das Organ der Stadtkorporation, der alle Rechte der Substanz nach zustehen. „Der Stadt schwur der Rat und erkannte schon hiermit an, daß er nicht eigenes, sondern fremdes Recht, fremde Gewalt ausübe, daß er Organ, nicht Herr der Stadt sei" (Gierke). Der entscheidende Einfluß dieses korporativen Moments ließ also nicht einfach ein Herrschaftssubjekt an die Stelle eines anderen treten, sondern ersetzte vielmehr das grundherrliche Feudalsystem durch ein System von Ämtern als Organen einer Gebietskörperschaft, das Prototyp des modernen Staates.

Der äußere Umstand, daß sich das städtische Gemeinleben auf engem Raume entfaltete, hat diese Entwicklung auf das wesentlichste gefördert; die räumliche Konzentration steigerte die Notwendigkeit und erleichterte zugleich die Durchführung der organisatorischen Konzentrierung. Das enge Zusammenleben und Zusammenwohnen verhältnismäßig zahlreicher Menschen stellte der Leitung dieser Gemeinschaft Aufgaben, die man in der Diaspora der Siedlungs- und Lebensweise auf dem flachen Lande gar nicht kannte; gab ihr aber auch eine Schlagkraft und unmittelbare Wirkungsmöglichkeit, die dem Wesen agrarisch feudaler Obrigkeiten noch weit ferner lag. Der in seinem Regierungsgebiet immer und überall gegenwärtige Rat und seine ebenso stets an Ort und Stelle anwesenden Beamten bilden den denkbar größten Gegensatz zu dem in seinen weiten Reichen ewig herumirrenden Kaiser, der bald hier bald dort sporadisch hineinregiert und machtlos ist, wenn er den Rücken kehrt; und zu seiner weit verstreuten und in ihren Territorien in ähnlicher Weise intermittierend und vagierend waltenden Feudalaristokratie. Diese räumlichen Verhältnisse ermöglichten der städtischen Organisation schon in den Anfängen der Geldwirtschaft und unter Fortdauer mancher naturalwirtschaftlichen Rudimente doch ihre Emanzipation vom Feudalwesen. In weiterer Folge aber bewirkte die dauernde Konzentrierung all der früher in feudaler Selbständigkeit zerstreuten Befugnisse unter die einheitliche Leitung des Rates eine überaus be-

deutsame Veränderung ihres Wesens, indem aus einer zusammenhanglosen Summe von obrigkeitlichen und finanziellen Rechten und Pflichten die organisch einheitliche Funktion der Regierung eines Gemeinwesens zusammenwuchs. Aufgaben und damit auch Ausgaben und Einnahmen waren nicht mehr Pflichten und Rechte dieses oder jenes einzelnen Lehns oder Amtes; vielmehr führte die Stadtgemeinde durch ihr oberstes Organ, den Rat, das sich immer mehr zu einem planvollen System entfaltende Regiment in ihrem Gebiet, leistete aus gemeiner Kasse die dafür notwendigen Ausgaben und erhob zur Deckung des gemeinen Bedarfs, soweit das Stadtgut nicht reichte, Beiträge und Steuern. Der durchaus moderne Gedanke der Einheitlichkeit des Budgets hat seine Wurzeln im Haushalt der mittelalterlichen Städte, ebenso wie der Gedanke einer einheitlichen Regierung. Funktionen, die das Reich niemals, die Territorien erst Jahrhunderte später erfüllt haben, eine wirklich öffentliche Verwaltung und Polizei hat bereits der Rat der mittelalterlichen Stadt in recht umfangreicher und energischer Weise ausgeübt.

5.

Unmittelbar aus der städtischen Siedlungs- und Wohnweise ergaben sich die dem flachen Lande vielfach noch bis heute fremden Aufgaben einer Bau-, Feuer- und Straßenpolizei. Hatte einst der Burggraf als Festungskommandant sich im militärischen Interesse um städtische Bauangelegenheiten zu kümmern gehabt, so erstreckte sich die Sorge des Rates nicht nur auf die dauernde Erhaltung und Verbesserung der Stadtmauern und Befestigungen, sondern bei wachsender Dichtigkeit der Bebauung auch auf den Häuserbau im Interesse des Verkehrs. Die in den engen Straßen oft unerträglichen Vor- und Überbauten wurden durch Ratsstatute beschränkt oder verboten; allmählich entwickelten sich gewisse Anfänge einer Baufluchtfestsetzung und eines Bebauungsplanes. Das rasche Anwachsen der Städte seit dem 12. Jahrhundert und die Tatsache, daß in dieser Zeit für gewöhnliche Wohngebäude der Holzbau noch überwog, der erst etwa seit dem Ende des 14. Jahrhunderts durch den Fachwerkbau verdrängt wurde, erklärt die überaus zahlreichen und großen Brände, die damals nach Angabe der Chronisten oft ganze Stadtteile, ja selbst ganze Städte in Asche legten. Diesen Gefahren mußte der Rat durch Organisation eines Löschdienstes der

Bürgerschaft und sonstige feuerpolizeiliche Maßregeln zu begegnen suchen.

Auch den bescheidenen Ansprüchen des damaligen Verkehrs konnte der Zustand der engen und schmutzigen Gassen ohne polizeiliches Eingreifen des Rates nicht genügen. Die agrarische Betätigung zahlreicher Bürger und ihre ökonomische Vorliebe für die Schweinezucht machten hier einer hohen Obrigkeit viel Sorge. Eine Ratsverordnung ersucht die guten Bürger, den Mist doch nicht bis zur Höhe der Stadtmauer aufzutürmen und ihn möglichst nicht länger als acht Tage auf der Straße liegen zu lassen. Auch das Promenieren der Schweine in den Gassen suchte der Rat wenigstens auf gewisse Stunden zu beschränken, ja in Basel verbot er anno 1428 den Bäckern, die für diese landwirtschaftliche Nebenbeschäftigung besondere Neigung hatten, mehr als je acht Schweine zu halten, mit der beweglichen Motivierung: „wann daher der Welt viel Unlust zugefallen und geschehen ist von den Swinen, so die Brotbäcken und Kuttler ziehen, mit der daß sie soviel Swine hatten und zogen, als sie wollten, und sie sie auch an die Straßen schlugen und da ließen gehen solange sie wollten, das doch ein unzitlich Fürnehmen ist gewesen.“ Eine Befestigung der Straßen war zunächst nur durch Schrittsteine üblich; zusammenhängendes Straßenpflaster wurde erst seit dem 15. Jahrhundert häufiger; Basel verdankte seine Straßenpflasterung den Vorbereitungen zum Konzil.

Hatte schon der alte Burgfrieden das Waffentragen beschränkt, so mußte der Rat bei dem Zusammenströmen von allerlei Volk in den Städten seine Sorge hierauf ganz besonders richten, woraus sich dann eine recht vielgestaltige Sicherheitspolizei entwickelte. Namentlich zur Nachtzeit wurde es dem Auge des Gesetzes recht schwer zu wachen in Anbetracht der noch durchaus fehlenden öffentlichen Straßenbeleuchtung und der schon damals sprichwörtlichen Schlafsucht der bestellten Wächter. Bis auf diese Sicherheitsbestrebungen der mittelalterlichen Stadträte geht die unseren Schankwirten noch heute unbequeme Polizeistunde zurück, die damals auch Wein- und Bierstunde genannt und durch Läuten der Ratsglocke verkündet wurde. Auch auf die Fremden, namentlich die fahrenden Leute, die häufige, doch nicht immer bequeme Besucher der Städte waren, mußte der Rat ein wachsames Auge haben; er führte deshalb bereits eine Meldepflicht der Herbergs-

wirte ein, deren Verletzung die Haftung des Wirtes für allen durch seine Gäste angerichteten Schaden zur Folge hatte. Vor allem aber überwachte der Rat den Marktverkehr, indem er die Richtigkeit der Maße und Gewichte, die Güte der Lebensmittel prüfte und ihre Preiswürdigkeit durch amtliche Preistaxen kontrollierte. Dabei trug er auch einer besonders empfindlichen Seite des deutschen Nationalgefühls Rechnung, indem er auf die Reinheit von Bier und Wein und die gute Aichung der Schankgefäße sorgsam achtete.

Wo die Aufsicht über die Münze an den Rat gekommen war, da hielt er sich zwar auch nicht von der damals beliebten Münzverschlechterung frei; aber er betrieb sie doch meist in beschränkterem und bescheidnerem Maße als die fürstlichen Landesherren, wozu ihn die Rücksicht auf den städtischen Handel veranlassen mußte. Aus derselben Rücksicht entwickelte sich eine höchst intensive Handels- und Gewerbepolitik des Stadtregiments, die sich vor allem um die Aufrechterhaltung und Ausdehnung der von der Grundherrschaft auf die Stadt übergegangenen Privilegien, der Zwangs- und Bannrechte, der Stapel-, Niederlags- und Umschlagsrechte drehte. Zwang die Grundherrschaft ihre Hintersassen, in der herrschaftlichen Mühle ihr Getreide gegen Entrichtung des Mahlschatzes mahlen zu lassen, ihr Brot in der herrschaftlichen Backstube backen zu lassen, ihr Bier aus der herrschaftlichen Brauerei zu beziehen u. dgl. m., so waren diese Zwangsrechte für ihr Gebiet auf die Stadt übergegangen und wurden vom Rat eifersüchtig behütet. Gereichten solche Einrichtungen ursprünglich wenigstens nicht ausschließlich zum einseitigen Vorteil des Zwangsberechtigten, sondern gewährten auch dem Zwangskunden durch die Herstellung größerer und besserer Vorrichtungen einen gewissen Nutzen, so wurden sie im Laufe der Zeit zu unerträglichen Hemmnissen einer fortschreitenden Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte. Dies wiederholt sich in noch gesteigertem Maße auf den verwandten Gebieten.

Wir haben gesehen, wie sich in den Anfängen städtischer Entwicklung aus ganz natürlichen Gründen Gewerbebetrieb und Marktverkehr an den durch ihre Lage begünstigten Orten und im Schutze ihrer Mauern konzentrierte. Die entsprechenden Privilegien waren ursprünglich nur die rechtliche Sanktionierung der tatsächlich gegebenen Verhältnisse. Als die Städte dann zu selbständigen Machtfaktoren geworden waren, suchten sie diese privilegierte Stellung

nach Möglichkeit zu erweitern und namentlich gegen die von verschiedenen Seiten her aufkommende Konkurrenz zu sichern durch eine planmäßige, freilich auch oft recht rohe und gewalttätige Gewerbe- und Handelspolitik. Es lag das einmal im Interesse der Städte als politischer Gemeinwesen unter finanziellen Gesichtspunkten, seitdem der Zoll von den Stadtherren auf die Städte übergegangen war und eine Finanzquelle des Ratsregiments bildete. Der damalige Zoll war aber nicht wie der heutige ein Grenzzoll, vielmehr eine Abgabe vom ganzen Handels- und Marktverkehr, zugleich eine Konsumsteuer und eine Gebühr für die Benutzung der verschiedenen Markteinrichtungen. Je weiter der Umkreis war, innerhalb dessen der städtische Markt der einzige seiner Art war, desto höher natürlich die Einnahmen aus dem Marktzoll. Die Aufrechterhaltung dieser Monopolstellung lag nun aber auch im privatwirtschaftlichen Interesse der städtischen Kaufleute und Handwerker, die sich damit nicht nur fremde Konkurrenz beim Verkauf vom Halse hielten, sondern zugleich als privilegierte Einkäufer die Preise der von auswärts kommenden Rohprodukte drücken konnten. Je größer der Einfluß der Kaufmannsgilden und Handwerkerzünfte auf das Stadtregiment wurde, wovon noch nachher die Rede sein wird, desto eifriger wurde natürlich diese Seite der städtischen Politik gepflegt. So wurde das Recht der Bannmeile eifersüchtig gehütet, wonach in einem bestimmten Umkreise um die Stadt jeder Marktverkehr, aber auch jeder Handwerksbetrieb verboten war; und dieser Umkreis beschränkte sich keineswegs, wie der Name glauben machen könnte, auf die Entfernung einer Meile, sondern erstreckte sich bis zu 10 Meilen und darüber. Hatten ursprünglich die Handwerker im eigenen Interesse Nahrung und Schutz hinter den Mauern der Stadt gesucht, so suchte nun umgekehrt die Stadt jeden Handwerksbetrieb außerhalb ihres Weichbildes zu verhindern zu einer Zeit, da jener Schutz keine unbedingte Notwendigkeit mehr war und der Handwerker auch auf dem Lande seine Nahrung finden konnte. Allenfalls ließ man einige wenige Handwerke zu, deren unmittelbare Nähe für den landwirtschaftlichen Betrieb ganz unentbehrlich war, wie Schmiede u. dgl. Im übrigen sicherte man innerhalb der Bannmeile nicht nur die Monopolstellung der städtischen Handwerke, sondern zwang dadurch zugleich die Landbevölkerung, ihre Rohprodukte nur in der Stadt zu verwerten. Andernfalls wäre auch die dem Zunftwesen in seiner späteren Ge-

stalt unentbehrliche scharfe Kontrolle gegen alle unzünftige Hantierung überaus erschwert worden. Und in recht grobkörniger Weise brachten besonders in der Zeit späterer Entartung die städtischen Zunftmeister jenes Recht zur Geltung, wenn sie wohlbewaffnet auszogen, um im Bereich der Bannmeile Bönhasen, d. h. unzünftige Handwerker zu jagen. Die Bezeichnung dieser gewerbepolizeilichen Exekution als Hasenjagd war durchaus kein rein bildlicher Ausdruck.

Die natürliche Lage der älteren Städte hatte sie von selbst zu Stapelplätzen des Handelsverkehrs gemacht. Sei es, daß sich an diesen Stellen der Übergang vom Wasser- zum Landtransport und umgekehrt vollzog oder die Überschreitung eines bedeutenden Wasserlaufes, oder daß hier die Waren aus den Binnenschiffen in die Seeschiffe und umgekehrt verladen werden mußten, oder daß sich hier wichtige Handelsstraßen kreuzten, oder daß endlich auf weite Strecken hin hier der einzige Ort war, wo der Kaufmann mit einiger Sicherheit rasten und seine Waren zum Verkauf auspacken konnte, in jedem Falle geschah ursprünglich diese Umladung, Niederlegung, Aufstapelung der Waren, verbunden mit ihrem Ausbieten zum Verkauf, im eigenen Interesse des Kaufmanns. Und da auch die Städte ihren Vorteil dabei fanden, unterstützten und erleichterten sie diesen Verkehr durch Errichtung öffentlicher Kauf- und Lagerhäuser, wie durch Bereitstellung mannigfacher Vorrichtungen, von Kranen, Wagen usw. und zahlreicher menschlicher Hilfskräfte wie Makler, Messer, Wäger, Packer usw. Als dann die Zahl und Verzweigung der Handelsstraßen, die Märkte und Städte sich stark vermehrten, suchten sie ihre Stellung als Stapelplätze, auch wenn sie nicht mehr in der natürlichen Lage wurzelte, durch Geltendmachen ihres Stapelrechts aufrechtzuhalten. Sie ließen den reisenden Kaufmann ihr Weichbild nicht passieren, ohne daß er seine Waren auspackte, auf Stapel legte und während einer gewissen Zeit den Bürgern der Stadt zum Kaufe anbot. Die Benutzung des städtischen Lagerhauses, einst ein dem Kaufmann geleisteter Dienst, wurde nunmehr zum Lagerhauszwang. Oft trat der Zweck einer Begünstigung des einheimischen Handels im Kauf und Verkauf ganz kraß in dem Verbot hervor, daß Fremde nicht mit Fremden Handel treiben durften, oft wurde auch das städtische Transportgewerbe durch den Umschlagszwang begünstigt, indem die Kaufleute ihre Waren nur auf Wagen oder Schiffen der einheimischen Bürger weiter transportieren durften. Der Stapel-

zwang ergriff nicht immer alle Warengattungen, sondern manchmal nur bestimmte Stapelgüter, unter denen natürlich Lebensmittel und Rohprodukte die größte Rolle spielten. Dem begreiflichen Bestreben des Handels, sich all diesen Beschränkungen durch Umgehung der betreffenden Stadt zu entziehen, trat die städtische Handelspolitik durch Ausübung des sog. Straßenzwanges entgegen, indem jeder reisende Kaufmann, der einen möglichst weit bemessenen Umkreis um das städtische Weichbild berührte, zur ausschließlichen Benutzung der in die Stadt mündenden Straßen genötigt wurde. Was einst das Resultat der natürlichen Verkehrsverhältnisse war, wurde nun das Ziel einer künstlichen Verkehrspolitik, wie sie namentlich von dem großen kaufmännischen Städtebunde der Hansa, die, wie wir sehen werden, von einem Handelsmonopol ihren Namen hatte, in größtem Maßstabe getrieben und besonders auf den Seeverkehr ausgedehnt wurde. Daß diese Handelspolitik in einer späteren Zeit zu einem unerträglichen Hemmnis der gedeihlichen Entwicklung geworden ist, liegt auf der Hand; jedoch darf man darüber nicht vergessen, wie wichtige Dienste sie dieser Entwicklung zunächst durch die einheitliche Organisation und planmäßige Leitung des Handelsverkehrs geleistet hat. Nach Abstreifung der rohen und unhandlichen Formen hat sich doch die Organisation und Konzentrierung des Handels auf gewissen Straßen und an gewissen Plätzen erhalten. Und wenn dann auch nicht mehr die Waren in natura gestapelt zu werden brauchten, so erfolgt doch noch heute vielfach ihr Umschlag hauptsächlich an gewissen Zentralpunkten für bestimmte Warengattungen, die aus Stapelplätzen zu Börsenplätzen für den Waren- und Produktenhandel geworden sind. So wurzelt auch hier die modernste Gestaltung in der städtischen Organisation der alten Zeit.

Das Ratsregiment behandelte also die wirtschaftliche Tätigkeit nach außen als eine der wichtigsten Angelegenheiten der Gemeinde und ihrer auswärtigen Politik, wie ihre Ordnung im Innern, nach dem schon oben Angedeuteten, eine der ursprünglichsten und hauptsächlichsten Aufgaben städtischer Verwaltung bildete. Dies Verhältnis verkörpert sich gleichsam in der innigen räumlichen Verbindung von Rathaus und Kaufhaus. Denn die ältesten Gebäude dieser Art sind beides zugleich. Sie enthalten im Erdgeschoß den großen Saal für die Warenauslagen der Händler und Handwerker, der sich oft nach dem Markte hin in Hallen oder Laubengängen öffnet; und

darüber im ersten Stockwerk den Bürgersaal, der den Versammlungen der Gemeinde, den Sitzungen des Rats, daneben auch öffentlichen Festen und Lustbarkeiten dient. So heißt dieser Saalbau denn nicht nur Rathaus (domus consulum), Bürger- und Stadthaus, sondern zugleich Kaufhaus, Gewandhaus oder selbst Tanzhaus und Spielhaus. Doch auch das städtische Gericht wird hier gehegt, und die Bogengänge am Markt dienen als Gerichtslaube.

Zur Benutzung jener Markteinrichtungen zwingt die städtische Obrigkeit Einheimische und „Gäste", oft auch zur Vermittlung ihrer Geschäfte durch städtische Makler, „Unterkäufer", die als Beamte des Rats diesen in der Handhabung der Marktpolizei unterstützen. Als „Fürkauf" wird die Umgehung des offiziellen Marktes oder das Aufkaufen von Waren zur Weiterveräußerung verboten und bestraft, eine Tendenz, die im Zusammenhang mit der später zu erörternden Zunftpolitik ihre spezifische Bedeutung erlangte.

Diesem System von Aufgaben und folglich auch Ausgaben der öffentlichen Verwaltung mußte bald auch ein System von öffentlichen Einnahmen entsprechen. Der öffentliche Haushalt in seiner modernen Gestalt hat seine Wurzeln in der mittelalterlichen Stadtwirtschaft.

Zwar fehlen unter den Funktionen jener alten Stadtverwaltung im wesentlichen noch die, welche heute wohl die größten Ausgaben des Stadthaushalts verursachen: Armen-, Kranken- und Schulwesen; sie gehörten noch überwiegend zum Wirkungsbereich der Kirche, an dem sich die Städte freilich nicht nur ergänzend, hauptsächlich in Form frommer Stiftungen und Zuwendungen beteiligten; auf den sie sich vielmehr in steigendem Maße einen leitenden Einfluß zu verschaffen suchten, ohne indes dafür den Stadtsäckel erheblich in Anspruch zu nehmen. Auf der anderen Seite wurde jedoch der damalige städtische Haushalt auf das stärkste durch die Ausgaben belastet, die man einigermaßen anachronistisch als solche der auswärtigen Politik und vor allem des Kriegswesens bezeichnen kann. Denn nicht nur ihre autonome Freiheit gegenüber den fürstlichen Herrschaftsansprüchen, sondern auch ihre eben skizzierte Handelspolitik mußten die Städte häufig mit Waffengewalt durchsetzen und verteidigen. Zur Deckung dieses verhältnismäßig sehr großen Bedarfs der autonomen Stadtregierung reichten die von der Grundherrschaft überkommenen Einnahmen schon von Anfang an nicht aus, obgleich die Städte im Gegensatz zum Feudalsystem sich dieser Einnahmen nicht

wieder durch Verlehnung entäußerten. Die aus der Grundherrschaft stammenden Einnahmequellen der Städte: der Grundzins von städtischem Boden, mancherlei Gülten und Renten auch von ländlichen Besitzungen, die mannigfachen Gerichtsgefälle, Strafen und Bußen, die Einnahmen aus Zoll und Münze, bedurften also einer sehr wesentlichen Ergänzung durch Einnahmequellen von anderer und völlig neuer Art. Auch hier tritt der korporative Charakter städtischen Wesens bedeutungsvoll hervor. Die immanente Natur genossenschaftlicher Wirtschaft führt von selbst dazu, ihren notwendigen Bedarf durch Umlegung auf die Genossen der Bürgergemeinde zu decken. Der einfache Gedanke einer Verteilung der Kosten auf die an der Kommune, den Rechten und Freiheiten und folglich auch an den Pflichten und Lasten Teilnehmenden ist der Ursprung der mittelalterlichen Städtesteuern und damit der modernen Besteuerung überhaupt im Gegensatz zu dem rohen, einseitigen Tribut der Unterworfenen an den Herrn im agrarischen Herrschaftsverbande.

Die Entwicklung von der Natural- zur Geldabgabe, von der direkten zur indirekten Besteuerung, von der Zwecksteuer zur allgemeinen Bedarfsdeckung zeigt sich in interessanter Weise an der wohl ältesten städtischen Abgabe, dem sog. Ungelt. Der Name deutet auf eine unentgeltliche Leistung, die sich nicht in den Rahmen des privatwirtschaftlichen Verkehrs, des Tausches von Wert um Wert fügt, sondern die ohne Gegenleistung auf Grund der bloßen Mitgliedschaft, der Zugehörigkeit zur Genossenschaft erfolgt. Allen Genossen ist das elementare Interesse des Schutzes nach außen gemeinsam, und zur Herstellung dieses Schutzes, namentlich zu „der Städte Bau" haben sie alle gemeinsam beizutragen. In den Anfängen dieser öffentlichen Gemeinwirtschaft erscheint als sicherstes und geeignetstes Mittel, um den Gedanken der Allgemeinheit und selbst schon den einer möglichst gerechten Verteilung der Beitragspflicht zu verwirklichen, die Umlegung nach Maßgabe des Konsums an Lebensmitteln. Essen und trinken muß jeder, und die Verschiedenheiten der Vermögenslage offenbarten sich wohl noch hauptsächlich in der Verschiedenheit von Quantität und Qualität des Essens und Trinkens. So soll denn jeder Bürger von seinem Getreide oder Mehl, seinem Bier und Wein einen bestimmten Teil unentgeltlich zum gemeinen Besten abgeben. Zweckmäßig erhebt man diese Abgabe von den Lebensmitteln, ehe sie in den Konsumtionsverkehr

übergehen, also bei Müller oder Bäcker, Bierbrauer und Weinhändler. Sie müssen von jedem Sack oder Faß einen bestimmten Teil als Ungelt der Stadt geben; und sie dürfen sich dafür an den Kunden schadlos halten, indem sie aus dem verminderten Quantum doch die gleiche Anzahl kleinerer Maße verkaufen, die eigentlich das unverminderte Quantum enthalten sollte. Mit der Entwicklung der Geldwirtschaft entlastet sich die Stadt von der Unbequemlichkeit des Verkaufs oder der sonstigen Verwertung der Naturalabgabe; und das Ungelt wird fortan in Geld entrichtet. Bald verliert es auch die Eigenschaft einer außerordentlichen, nur für einen bestimmten Zweck gelegentlich erhobenen Abgabe und wird zu einer regelmäßigen Steuer behufs Deckung des allgemeinen Bedarfs des Stadthaushalts.

Natürlich erfordern dann vermehrte Bedürfnisse wieder erhöhte Steuerleistungen, die als „neues“ Ungelt neben das alte oder als neues Pfundgeld neben den alten Marktzoll treten. Außerdem werden als Schoß und Schatzung direkte Steuern vom unbeweglichen und beweglichen Vermögen (Giebelschoß, Herdschoß usw.) erhoben, so daß in der Tat bereits ein sich gegenseitig ergänzendes System von Steuern im modernen Sinne sich entwickelt. Daneben verschmähten die Städte freilich auch eine echt mittelalterliche Einnahme nicht, die ihnen aus der Judensteuer zufloß, seitdem das Regal des Judenschutzes von den Königen auf die freien Städte übergegangen war. Je problematischer der Schutz, desto einträglicher war die Steuer.

Wie in der Ausbildung der ordentlichen Einnahmequellen, so sind die Städte auch in der Erschließung jener außerordentlichen Einnahme, die auf einer hochentwickelten Kunst des Schuldenmachens beruht, die Vorläufer des modernen Staates. Nicht als ob die Könige und Fürsten des Mittelalters etwa keine Schulden gemacht hätten; vielmehr war dies bekanntlich eine ihrer regelmäßigsten Regententätigkeiten. Indessen liegt der bedeutungsvolle Unterschied darin, daß die von den Fürsten kontrahierten Schuldverhältnisse durchaus im Rahmen des rein privatrechtlichen Personal- oder Realkredits blieben, während die städtischen Schulden die erste Erscheinungsform des öffentlichen Kredits darstellen. Allerdings findet zunächst auch hier das bei großen außerordentlichen Erfordernissen hervortretende Bedürfnis, zukünftige Einnahmen vorwegzunehmen, seine Befriedigung in den üblichen Formen der Verpfändung oder Verpachtung. Steuern werden gegen Vorausbezahlung ihres Ertrages verpachtet, besonders

das Ungelt an die steuerpflichtigen Innungen der Bäcker, Müller, Brauer selbst; auch werden in augenblicklicher Not zukünftige Gefälle gegen Darlehn verpfändet, namentlich an wohlhabende Ratsherren. Sodann aber ist eine besonders beliebte Form, um größere Summen vorweg flüssig zu machen, der Rentenverkauf, indem die Stadt ihr zustehende Renten, Zinsen oder Gülten von Grund und Boden gegen Entrichtung eines entsprechenden Kapitalwertes an Private verkauft. Hier nun kommt das Geldbedürfnis der Stadt dem Anlagebedürfnis des sich in dieser Zeit allmählich bildenden Privatkapitals entgegen, was diesem jungen öffentlichen Kredit seinen spezifischen Charakter gibt. In jenen ersten Anfangsstadien der Geldwirtschaft und Kapitalsbildung kann in der Tat der Eigentümer keine sicherere Anlage für sein Geld finden als in Gestalt des Rentenkaufs von einem mächtigen Gemeinwesen, dessen Macht und Solidarität ihm den Eingang der erworbenen Rente garantiert. Es ist das offenbar eine dem modernen Staatskredit ganz analoge Erscheinung.

Dem korporativen Charakter, der diese ganze Entwicklung beherrscht, entspricht die korporative Abschließung der Stadtgemeinde nach außen; die Mediatisierung der Bürger gegenüber Kaiser und Fürsten durch die Stadtgemeinde als solche. Die dem Reiche oder den früheren Stadtherren zu leistenden Abgaben sind nicht mehr von den einzelnen Bürgern, sondern von der Stadtgemeinde aus dem gemeinen Säckel zu entrichten; jede unmittelbare Besteuerung der Bürger durch ein anderes Subjekt als die Gemeinde und ihr Organ, den Rat, würde als eine Verletzung städtischer Freiheit und Autonomie empfunden werden. Die Stadt als Korporation ist das Subjekt all der erörterten zahlreichen Rechte und Befugnisse, Pflichten und Lasten, die eben zur Einheit des Stadtregiments verwachsen. In der Ausübung dieses Stadtregiments ergeht eine Fülle von Ratsverordnungen und städtischen Statuten, die zuerst eine eigentliche Verwaltungsgesetzgebung darstellen und ein gemeinsames Recht für die Bürger und Schutzgenossen jeder Stadt bilden.

Im Verhältnis zum Reiche und zu der sich entwickelnden Landeshoheit kommt durchweg nur die Stadt als Gesamtheit, als Gebietskörperschaft in Betracht. Diejenigen Städte, deren Stadtherr einstmals der König gewesen, und die von ihm oder seinen Lehnsträgern die Regalien allmählich erworben haben, so daß er ihnen wie anderen Reichsunmittelbaren gegenüber nur noch als Reichsoberhaupt er-

scheint, bilden die Klasse der Reichsstädte (Frankfurt, Aachen, Ulm, Nürnberg, Augsburg u. v. a.). Ihnen stellen sich als Freistädte die ehemaligen Bischofsstädte gleich, denen die völlige Abstreifung der bischöflichen Landeshoheit endgültig gelingt (Köln, Straßburg, Worms, Speyer, Regensburg, Basel u. s. w.). Andere Städte werden infolge der Abstreifung einer weltlichen Landeshoheit zu freien Reichsstädten (Lübeck, Hamburg, Bern u. v. a.); einigen Städten gelingt eine solche Befreiung nur zeitweilig, so daß sie schließlich doch wieder einer Landeshoheit unterliegen (Trier, Magdeburg, Mainz, Würzburg). Jedoch ist die Autonomie und Selbständigkeit der größeren und kräftigen Landstädte kaum geringer als die der Reichsstädte, nur daß ihnen noch der Landesherr gegenübersteht, jenen dagegen nur der Kaiser. Seit dem 14. Jahrhundert erscheinen die Reichsstädte durch ihre Vertreter regelmäßig auf den Reichstagen, woraus sich in der Folgezeit ihre Reichsstandschaft als drittes Kollegium des Reichstages entwickelt hat. Ungefähr gleichzeitig erlangen die Landstädte die Landstandschaft auf den territorialen Landtagen. Hinter beiden bleiben in ihrer autonomen Stellung nur die kleinen Zwergbildungen der später sog. Mediatstädte zurück, die nicht die Grund- oder Gerichtsherrlichkeit eines nicht fürstlichen Grundherrn abzuschütteln vermochten, und die auch in ihrem inneren Leben nie zu einer eigentlich städtischen Entwicklung gelangt sind.

ZWEITES KAPITEL

BLÜTE UND NIEDERGANG DES STÄDTEWESENS

1.

Die vermutliche Einwohnerzahl der mittelalterlichen „Großstädte" ist im Gegensatz zu den früher herrschenden hohen Schätzungen von der neueren Forschung auf ein recht bescheidenes Maß zurückgeführt worden. Während man einst wenigstens für die Metropolen städtischen Wesens zur Zeit ihrer Blüte mit einer Seelenzahl von 100 000 und mehr rechnete, herrscht heute die Meinung vor, daß keine deutsche Stadt im Mittelalter mehr als 25 000 Einwohner gehabt habe. So wird z. B. die Bevölkerung von Straßburg und Nürnberg im 15. Jahrhundert auf etwa 20 000, von Augsburg auf etwa 18 000, von Frankfurt a. M. auf knapp 10 000, Mainz ungefähr 6000, Leipzig 4000 usw. beziffert. Dabei ist freilich die Möglichkeit nicht völlig von der Hand zu weisen, daß in der Epoche, auf die sich diese Berechnungen richten, meist erst der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts, die Bevölkerungszahlen der ältesten Städte gegen die vorangehende Blütezeit bereits einen nicht unerheblichen Rückgang erlitten hatten. Denn das 14. und 15. Jahrhundert war eine für die Volkszahl höchst ungünstige Epoche; zahlreiche Kriege, Hungersnöte und vor allem die immer wiederkehrenden Pestjahre, denen beinahe jedes zweite oder dritte Jahr zugezählt werden muß, scheinen in der Tat die Bevölkerung, und naturgemäß besonders die städtische, arg dezimiert zu haben. Andrerseits hat man bei den früheren hohen Schätzungen, die sich zum Teil auf die verhältnismäßig großen Steuereinnahmen der Städte stützten, vielfach gewiß die von der modernen sehr verschiedene Schichtung der Einkommens- und namentlich der Konsumtionsverhältnisse nicht genügend berücksichtigt. Zwar ist die oft gehörte Behauptung, daß in irgendeiner guten alten Zeit der Gegensatz von arm und reich nicht existiert oder keine wesentliche Rolle gespielt habe, ein schöner Wahn; vielmehr hat sich dieser Gegensatz schon im mittelalterlichen Städteleben sehr bedeutungsvoll zur Geltung gebracht, wie wir noch sehen werden. Immerhin ist so viel richtig, daß die obersten und die untersten Stufen der Einkommenskala verhältnismäßig schwächer,

die mittleren entsprechend stärker besetzt waren; und daß namentlich die Konsumtion, die von der städtischen Besteuerung durch Ungelt und Schoß betroffen wurde, reichliche Nahrung, besonders Trank, und Wohnung im eigenen Hause sich auf verhältnismäßig weitere Kreise erstreckte, so daß das Aufkommen aus diesen Steuern nicht etwa nach heutigem Maßstabe zur Berechnung der Gesamtbevölkerung verwertet werden kann. Mit Recht ist auch darauf hingewiesen worden, daß jene hohen Bevölkerungsziffern schon deshalb an innerer Unmöglichkeit kranken, weil der damalige Zustand der Landwirtschaft die Ernährung einer so großen Bevölkerungsagglomeration an einem Orte nicht zu leisten vermocht hätte. Damit ist aber zugleich ein Hinweis auf die Erklärung der zunächst höchst auffälligen Erscheinung gegeben, daß eine für unsere Begriffe winzige Bevölkerungszahl in ihrer städtischen Organisationsform doch eine so mächtige Rolle in der politischen Entwicklung des Mittelalters spielen und sich so bedeutungsvoll über die Landbevölkerung erheben konnte.

Jene Erscheinung ist um so auffälliger, als auch die Zusammensetzung der mittelalterlichen Stadtbevölkerungen nach verschiedener Richtung hin eine im modernen Sinne ungünstige genannt werden muß, wie dies namentlich die bekannten Untersuchungen Büchers an dem Beispiel der Frankfurter Bevölkerung dargetan haben. Trotz der sehr großen Fruchtbarkeit der damaligen Ehen waren die Bevölkerungen doch erstaunlich kinderarm infolge der aus dem Mangel jeder Art von Hygiene sich ergebenden ungeheuren Kindersterblichkeit. Bücher hat z. B. nachgewiesen, daß von den in einer vornehmen Frankfurter Familie während einer Epoche von 200 Jahren geborenen 65 Kindern nur 18 ihre Väter überlebt haben und nur 12 zur Verheiratung kamen; und das war unter besonders günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen. Ebenso war die Zahl der dauernd Siechen und Bresthaften, der Aussätzigen, Blinden, Lahmen usw. eine ganz unverhältnismäßig große. Auch der Überschuß der weiblichen über die männliche Bevölkerung war noch erheblich größer als heutzutage, was nicht verwunderlich erscheint, da die damaligen Kriege zwar bei weitem nicht so blutig wie die heutigen waren, dafür aber nicht eine seltene Ausnahme, sondern eigentlich die ständige Regel bildeten, und auch sonst die Unsicherheit des Daseins von der ihr doch besonders ausgesetzten männlichen Bevölkerung unausgesetzt Opfer forderte. Durch eigenes Wachstum konnte sich unter

diesen Umständen die Stadtbevölkerung freilich nicht vermehren, ja kaum stabil erhalten. Aber der mangelnde Nachwuchs wurde ersetzt und die Lücken immer wieder ausgefüllt durch die Zuwanderung vom Lande, die eine während langer Zeit reichlich fließende Quelle der Verjüngung und Stärkung für die Stadtbevölkerung bedeutete. Zeugnis dafür legen die seit dem 13. Jahrhundert in den größeren Städten allmählich aufgekommenen Geschlechtsnamen ab, unter denen sich die Namen der Dörfer eines weiten Umkreises überaus vielfach als Eigennamen wiederfinden. Und diese Landflucht ist sehr begreiflich, obwohl sie damals gewiß nicht mit der Genußsucht und dem Hang nach den vergnüglichen Zerstreuungen eines noch gar nicht vorhandenen großstädtischen Lebens erklärt werden konnte. Mehr noch als die Sicherheit hinter den Stadtmauern, die bei den großen Kämpfen jener Epoche doch nachgerade eine ziemlich problematische wurde, mußten den Landbewohner zwei große Ziele mächtig in die Stadt locken, die er dort allein erreichen konnte: persönliche Freiheit und wirtschaftliche Selbständigkeit. Je mehr sich mit der Konsolidierung der adligen Gutsherrschaft die persönliche Rechtslage der Landbevölkerung verschlechterte, desto unwiderstehlicher mußte sie die freimachende Stadtluft anziehen, bis endlich die gewaltsame Bindung an die Scholle diesem Zuge ein Ende machte; was aber völlig erst in einer späteren Zeit gelang, als die Fürstenmacht im Bunde mit dem Landadel die Freiheit der autonomen Städte brach. Im Zusammenhange damit steht es, daß die Erreichung wirtschaftlicher Selbständigkeit für jeden anderen als den größeren Grundbesitzer auf dem Lande ausgeschlossen war, während sich das Aufblühen des städtischen Gewerbfleißes gerade umgekehrt durch die Entstehung einer immer größeren Zahl mittlerer und kleiner, doch überwiegend selbständiger Wirtschaftssubjekte in Handwerk und Handel entfaltete. Wohl behauptete, wie immer wieder betont werden muß, auch unter den städtischen Nahrungszweigen der agrarische Betrieb noch lange eine erhebliche Bedeutung; aber jene räumliche Konzentrierung, deren weitreichende Wirkungen wir schon nach verschiedenen Richtungen hin kennen gelernt haben, ermöglichte hier die wirtschaftliche Selbständigkeit auch des Kleinbetriebes durch seine Kombinierung mit anderen Erwerbszweigen, was auf dem flachen Lande fast völlig ausgeschlossen war. Und in dieser räumlichen Konzentrierung wurzelte die überlegene Kraft der sozial und politisch korporativen Organi-

sation, infolge deren die feste Zusammenfassung auch einer verhältnismäßig geringen Menschenzahl gegenüber den unfreien Zuständen des flachen Landes ihr eine ganz unvergleichliche Bedeutung gab. „In dieser auf der festen Grundlage befriedigender Wirtschaftsverhältnisse beruhenden Organisation der Gesellschaft lag die Stärke der mittelalterlichen Städte. Sie waren dem platten Lande überlegen trotz ihrer unbedeutenden Bevölkerungsziffern, weil in ihnen der Mann etwas wert war, weil er mehr wert war als auf dem Lande, und weil das Individuum sich freiwillig in den Dienst der Gesamtheit stellte nach dem Grundsatze: alle für einen, einer für alle.“ (Bücher.)

Derselbe korporative Charakter bestimmte die innere Gliederung der städtischen Einwohnerschaft, die in eine Anzahl engerer Gemeinschaften mit fester korporativer Organisation zerfiel. Was jedoch der Stadtgemeinde ihre Besonderheit und die ihr eigentümliche organisatorische Überlegenheit über die anderen politischen Machtfaktoren der Zeit gab, das war die eben in der korporativen Gestaltung wurzelnde Tatsache, daß sie bei alledem doch die organische Einheit über sämtlichen von ihr umschlossenen Sonderbildungen räumlicher und gesellschaftlicher Art war und blieb. Was das Reich jedenfalls längst nicht mehr war, ein Gesamtorganismus über Kaiser und Reichsständen als seinen Organen; was die Territorien jedenfalls lange noch nicht waren, Gesamtorganismen über Fürsten und Landständen als Organen eines einheitlichen Staates, das war die Stadt als politisches Gemeinwesen über ihren Sondergemeinden, ihren Bürgern und Schutzgenossen, ihren Geschlechtergilden, Kaufmannsinnungen und Handwerkerzünften. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Stadt als das Protoplasma des modernen Staates.

Vielfach zerfiel die städtische Gesamtgemeinde räumlich in eine Anzahl von engeren Gebietskörperschaften, von Sondergemeinden, in denen teils Reste der alten Bauernschaften, aus denen die Stadt erwachsen war, fortlebten; teils ursprüngliche Parallelbildungen nebeneinander liegender Niederlassungen sich erhielten. Sie haben in der Regel eine besondere Organisation mit einem eigenen Ausschuß und Vorsteher, dessen Bezeichnung als Heimburge oder Bauermeister vielfach noch an die alte Landgemeinde erinnert, und eine besondere Kompetenz namentlich für die niedere Polizei und untere Gerichtsbarkeit, wozu auch Beurkundungen in Grundstückssachen als Vorläufer unseres Grundbuchwesens gehören. Ihre Organisation

wie ihre Kompetenz bleibt aber in fester Subordination unter die Gesamtgemeinde.

Die städtische Einwohnerschaft zerfällt in Bürgergemeinde und Schutzgenossen. Unter den letzteren nehmen die Judengemeinden eine besondere Stellung ein. An den Orten der ältesten städtischen Entwicklung haben seit unvordenklichen Zeiten Juden gewohnt; ihre dortigen Niederlassungen waren vielfach sogar älter als die städtische Entwicklung selbst; vielleicht gehen sie an einigen Orten wirklich bis auf die Römerzeit zurück. Die alte Judengemeinde zu Worms empfand deshalb die seit den Kreuzzügen um sich greifende Volkspest der Judenverfolgungen als doppeltes Unrecht, weil sie ja an der angeblichen Nationalschuld der Kreuzigung Christi nicht beteiligt gewesen wären; sie hätten vielmehr damals schon zu Worms am Rhein gewohnt und sogar einen eigenen Boten nach Jerusalem geschickt, um ihre Glaubensbrüder vor dem Justizmord zu warnen. Jedenfalls erwähnen schon die ältesten Marktprivilegien die Juden als Mitglieder dieser Niederlassungen; ja das Privileg Ottos I. für Magdeburg braucht sogar die auffallende Wendung: Judaei vel alii mercatores. Danach schien erst durch die Ansiedlung von Juden eine Niederlassung wirklich städtischen Charakter zu erhalten; denn als im Jahre 1084 Bischof Rüdiger den Ort Speyer zur Stadt erhob, erklärte er in der Urkunde ausdrücklich, er habe auch Juden aufgenommen, um das Ansehen des Ortes tausendfach zu erhöhen („cum ex Spirensi villa urbem facerem, putavi millies amplificare honorem loci, si et judaeos colligerem"). Seit den Ausbrüchen des religiösen Fanatismus im Zeitalter der Kreuzzüge verschlechterte sich ihre Rechtslage erheblich, so daß eine große Zahl aus dem Westen Deutschlands bei der Erschließung des slawischen Ostens dorthin auswanderte, wie denn die späteren polnischen Juden großenteils rheinischen Ursprungs sind. Früher waren sie vielfach gleichberechtigte Mitglieder der Bürgergemeinde gewesen, wie noch eine Urkunde von 1283 sich richtet an „unser lieben Burger von Worms, beide, Christen und Juden". Aus dieser Gemeinschaft wurden sie nunmehr ausgeschlossen; und auch räumlich sonderten sich ihre Ansiedlungen immer fester durch eigene Mauern und Tore von der übrigen Stadt ab, was gegenüber den Ausbrüchen des Fanatismus zu ihrem eigenen Schutze nötig war: der Ursprung des späteren Ghetto. Wohl standen sie unter dem besonderen Königsschutze, wofür sie besonderes Schutzgeld zu entrichten hatten, und

zwar meist um so höheres, je unzuverlässiger die Wirksamkeit dieses Schutzes wurde. Gerade als Einnahmequelle war der Judenschutz Regal und ging in dieser Eigenschaft vielfach auf die Städte über. Innerhalb der Stadtgemeinde bildeten sie nun eine räumlich und rechtlich abgeschlossene Sondergemeinde mit eigener korporativer Verfassung und Kompetenz unter einem Rat, an dessen Spitze z. B. in Worms ein „Judenbischof“ stand. Als korporative Gesamtheit zählte die Judengemeinde zu den städtischen Schutzgenossen, so eine eigentümliche Zwischenbildung zwischen den sonstigen örtlichen Sondergemeinden und den anderen individuellen Schutzgenossen darstellend.

Unter diesen Schutzgenossen spielten quantitativ und qualitativ die Kleriker eine bedeutende Rolle, die Mitglieder der Kapitel und des bischöflichen Hofes, Weltgeistliche und Ordensleute, wie sich dies aus der Entstehung der Städte ohne weiteres ergibt. Aus ihr erklärt sich auch der scharfe rechtliche Gegensatz zwischen den Mitgliedern der Bürgergemeinde und den Angehörigen der Kirche, von deren Stadtherrschaft sich jene losgerungen hatte. An dem inneren Leben der autonomen Bürgerkorporation hatten die Geistlichen als Angehörige der Kirche keinen Anteil; dafür waren sie aber auch frei von den spezifisch städtischen Lasten und Abgaben. Diese neue Form der alten Immunität war begreiflicherweise dem städtischen Regiment ein Dorn im Auge in Anbetracht der großen Zahl und des noch größeren Reichtums der Kleriker und Klöster. Die Reibung wurde noch beträchtlich dadurch vermehrt, daß die geistlichen Herren den gewerbetreibenden Bürgern eine erhebliche Konkurrenz machten durch die Verwertung der Naturalprodukte ihrer umfangreichen ländlichen Besitzungen; namentlich im Weinhandel machte sich diese geistliche Konkurrenz empfindlich fühlbar. Und obwohl schon die alten Privilegien die Steuerfreiheit der Kirchenangehörigen ausdrücklich nicht auf deren Handelsbetrieb erstreckt hatten, suchten und fanden doch die Kleriker bei ihrem Bischof Schutz in dem Bestreben, ihren Weinschank und sonstigen Handel dem städtischen Ungelt zu entziehen. Es war dies eine Quelle unaufhörlicher Streitigkeiten zwischen Bischof und Rat. Eine noch größere Gefahr für die Städte lag in der fortgesetzten Erwerbung von städtischem Grund und Boden durch Geistliche und Klöster, indem dadurch das Weichbildgut, die Grundlage der städtischen Organisation, ihr entfremdet wurde. Gegen diese Gefahr setzten sich schon früh die Städte zur Wehr, indem

sie durch oft wiederholte Statuten die Veräußerungen von Grundbesitz an die tote Hand verboten oder doch stark beschränkten.

Die Bürgergemeinde ist ursprünglich die Gesamtheit der Besitzer von Weichbildgut; erst die Zunftrevolutionen des 14. Jahrhunderts haben die Loslösung des Bürgerrechts vom Grundbesitz angebahnt. Wohl gehören auch die Familien- und Hausgenossen der Bürger: Frauen, Kinder, Gesellen, Lehrlinge und Dienstboten zur Bürgergemeinde; sie haben jedoch keine aktiven Bürgerrechte, sondern gelten in dieser Hinsicht als durch den Hausvater vertreten.

Diese Bürgerschaft gliedert sich nun in drei große Gruppen, die als die drei städtischen Stände erscheinen: Geschlechter, Kaufleute und Handwerker. Die Besonderheit dieser sozialen Gliederung liegt darin, daß diese Gesellschaftsklassen der Geburt, des Besitzes und des Berufes eine überaus feste korporative Organisation aufweisen, die der Organisation der Stadtgemeinde selbst innerlichst verwandt ist, nur mit dem Unterschiede, daß die Stadtgemeinde territorial geschlossen, eine Gebietskörperschaft ist, während Geschlechtergilden, Kaufmannsinnungen und Handwerkerzünfte rein personelle Genossenschaften sind. Im übrigen aber erscheinen, wie die Stadt selbst, so auch diese Genossenschaften als einheitliche Gesamtpersonen, als Subjekte aller Rechte und Pflichten der Gesamtheit nach außen. Dem entspricht die analoge Organisation: ein Ausschuß der Genossen, Vorsteher, Meister und sonstige Ämter als korporative Organe, die eine weitgehende genossenschaftliche Autonomie und Sondergerichtsbarkeit ausüben. Und die so organisierten gesellschaftlichen Gruppen nähern sich der Natur politischer Gemeinwesen an durch die Intensität, mit der sie nicht nur einzelne gemeinsame Interessen, sondern die sozialen Triebe ihrer genossenschaftlichen Glieder überhaupt erfassen. Von alters her sind diese Gilden und Innungen zugleich religiöse Gemeinschaften, Bruderschaften, denen der Genosse im Leben wie im Tode noch angehörte. Sie ziehen auch die Familien der Genossen in den Kreis ihrer Lebensgemeinschaft; sie entwickeln ihren eigenen genossenschaftlichen Sitten- und Ehrenkodex, ihr Sonderrecht und Sondergericht. Noch in später Zeit erinnert an die uralte Gemeinsamkeit von Kulthandlungen, von Opfer und Opferschmaus die große Rolle, die den Bestimmungen über Art und Ausrüstung der gemeinsamen Mahlzeiten und Trinkgelage in allen Gilde-, Innungs- und Zunftstatuten zufällt.

2.

Unter verschiedenen Namen wie Richerzeche (Genossenschaft der Reichen), höchste Gilde, Stubengesellschaft, Artushof usw. bestanden in den alten Städten patrizische Korporationen, die neben den eben skizzierten, allen Einungen gemeinsamen Zügen noch den besonderen Zweck verfolgten, ein aristokratisches Stadtregiment zu erhalten und als korporative Gesamtheit auszuüben. Ihr Ursprung verliert sich wie der aller dieser Bildungen in dem Dunkel, das ja die Wurzeln unserer städtischen Entwicklung überhaupt verhüllt; und dieses Dunkel wird auch nicht gelichtet, indem man sie als die Gemeinschaft der „Altbürger" bezeichnet. Mit den Familien der ältesten Ansiedler und größten Besitzer von Weichbildgut in der Stadt und von ländlichem Besitze in der Umgegend mögen sich Familien von Ministerialen der weltlichen und geistlichen Stadtherren verbunden haben, die in den ersten Freiheitskämpfen mit jenen gegen ihre Herren gemeinsame Sache machten. Jedenfalls erscheinen die Häupter dieser Geschlechter bei den Kämpfen zwischen Stadtherrschaft und Bürgerschaft als die geborenen Führer und Vertreter der letzteren; und gerade in den ältesten und reichsten Städten haben sie ihre Suprematie lange Zeit bewahrt. So verhinderte die in der neueren Literatur am eifrigsten umworbene Bildung dieser Art, die Richerzeche von Köln bis ins 14. Jahrhundert hinein das Aufkommen der Ratsverfassung, indem sie selbst die Funktionen des Rates ausübte, die Bürgermeister aus ihrer Mitte bestellte und die Schöffenbank besetzte. Doch auch an anderen Orten und im Rahmen der Ratsverfassung brachten diese aristokratischen Korporationen ihre Hegemonie zur Geltung, indem sie als rats- oder regimentsfähige Geschlechter den Rat entweder ausschließlich oder doch vorzugsweise besetzten, bis endlich die Zunftbewegung einen gewissen Umschwung herbeiführte. Teilweise hielten sie die Erinnerung an ihre einstige Stellung mit seltsamer Zähigkeit fest; so hat z. B. eine solche Geschlechtergilde, die Ganerbschaft Altlimpurg in Frankfurt am Main, deren Gildehaus noch heute den schönsten Teil des Römers bildet, im Jahre 1816 ihre angestammten Ansprüche auf die Ratsbesetzung beim deutschen Bundestag geltend gemacht.

Die natürliche Tendenz solcher Bildungen zu immer engherzigerer Abschließung mußte bei dem oligarchischen Charakter dieser Gilden zur Ausschließlichkeit eines Geburtsstandes werden. Von vornherein

genügten als Aufnahmebedingungen für diese vornehmsten Genossenschaften nicht Unbescholtenheit und eheliche Geburt, die auch die bescheidenste Zunft forderte; vielmehr verlangte man gemäß der besonderen sozialen Stellung gerade dieser Genossenschaften auch von dem Aufzunehmenden ein besonderes soziales und wirtschaftliches Ansehen; aber bald nicht nur von ihm persönlich, sondern schon von seinen Eltern und Großeltern. Die von einem Mitgliede solcher Gilde zu fordernde wirtschaftliche und soziale Stellung wird in naiver Ausdrucksweise als „Müßiggang“ bezeichnet und sehr treffend dahin präzisiert, daß er „kein Handwerk getrieben noch gemeine Krämerei gehabt, sondern von Renten gelebt oder ansehnlicher stattlicher Hantierung oder fürnehmer Ämter sich ehrlich genähret“. Es lag nahe, daß man schließlich diese Voraussetzungen standesgemäßer Lebensstellung nur bei den Nachkommen oder Sippen der Genossen selbst als garantiert ansah und demgemäß dann durch Statut den Eintritt nur noch Söhnen, Brüdern, Schwiegersöhnen und Schwägern der lebenden Mitglieder offenhielt, womit die geburtsständische Abschließung vollendet war. In jener Definition des Müßigganges ist der spezifische Gegensatz dieser sozialen Schicht zu den beiden anderen Gruppen des Handwerks und der Krämerei mit aller Deutlichkeit betont, und ebenso ihr wirtschaftlicher Nährboden: die Renten und die ansehnliche stattliche Hantierung, während die fürnehmen Ämter nur die Konsequenz ihrer dominierenden politischen Stellung waren. Diesen politischen Vorrang haben die Geschlechter durch den Sieg der Zunftbewegung zum Teil verloren; weit darüber hinaus aber hat die Bedeutung jener beiden wirtschaftlichen Grundlagen, der Renten, die auf den Grundbesitz, und der ansehnlichen stattlichen Hantierung, die auf den Großhandel hinweisen, fortgewirkt, indem auf sie der entscheidende Übergang von der Natural- zur Geldwirtschaft und der Anfang kapitalistischer Entwicklung jedenfalls zum guten Teil zurückzuführen ist.

Wie die Einwohnerzahlen der mittelalterlichen Städte, so hat man Umfang und Bedeutung des mittelalterlichen Handels erheblich überschätzt. Gewiß hatte er gleich jenen eine sehr hohe relative Wichtigkeit gegenüber den agrarischen Verhältnissen, indem er eine Differenzierung der Wirtschaft und Lebenshaltung, Freiheit und Selbständigkeit der Personen auch im Kleinbetriebe ermöglichte. Darin glich er dem mittelalterlichen Handwerk, das seine Entfaltung

nicht in der Hervorbringung von Großbetrieben, sondern in der Vermehrung der Zahl selbständiger Kleinbetriebe fand. Und so war er überhaupt dem Handwerk nahe verwandt; er war im wesentlichen handwerksmäßige, „gemeine Krämerei" nach dem Ausdruck unseres Gildestatuts. Im eigentlichen Mittelalter bestand denn auch zwischen den Händlerinnungen und den Handwerkerzünften keine sonderlich strenge Scheidung. Wohl etwas einseitig zugespitzt, aber im ganzen trotz des erhobenen Widerspruchs einleuchtend ist der Hinweis Sombarts auf die innere und äußere Unmöglichkeit, daß dieser handwerksmäßige Kleinhandel des Mittelalters die hohen Überschüsse abwerfen konnte, deren Kumulierung die Entstehung der geldwirtschaftlichen und kapitalistischen Entwicklung erklären sollte. Waren die natürlichen Schwierigkeiten jedes Verkehrs im Mittelalter schon ungeheuerliche infolge der geringen Zahl und miserablen Beschaffenheit der Landstraßen, der Kleinheit und Langsamkeit der Schiffe und aus vielen anderen Gründen, so wurden sie künstlich nicht beseitigt, sondern bis zur Unerträglichkeit vermehrt durch die Unzahl der Zollstellen, durch das ganze Heer der Zwangs-, Bann-, Stapel-, Umschlagsrechte u. dgl. m., verbunden mit der allgemeinen Unsicherheit der Zustände. Diese Verhältnisse ließen wohl eine größere Anzahl von Hilfspersonen ihr bescheidenes Brot im Handel als Packer, Lader, Messer, Wäger, Makler, reisende Kaufleute finden, aber in der Regel doch kaum Reichtümer anhäufen und Kapitalien bilden, um Großunternehmungen zu fundieren. Die ursprüngliche Geldagglomeration muß in der Tat aus einer anderen Quelle stammen.

Das Ergebnis dieser allgemeinen Erwägungen wird übrigens durch einige bekannte Zahlen bestätigt. Noch am Ausgang des Mittelalters und in einer Stadt wie Frankfurt a. M. zählt für das Jahr 1440 Bücher unter den selbständigen Gewerbtreibenden über 18 Prozent Landwirte und noch nicht 13 Prozent in Handel, Verkehr und Gastwirtschaft tätiger Personen; im Handel selbst sind es nur 85 Köpfe, und davon sind 70 Kleinkrämer und nur 15 Großhändler. Aber was das Entscheidende ist, auch diese 15 sind nicht etwa schon berufsmäßige Handelsherren; vielmehr Mitglieder der Geschlechter, die Gelegenheitshandel treiben. Dieser Fingerzeig ist doch wohl zu beachten. Die Geldwirtschaft ist nicht nur der Naturalwirtschaft äußerlich gefolgt, vielmehr jedenfalls zu erheblichem Teile innerlich aus ihr hervorgegangen. Der einzige naturalwirtschaftliche Reichtum,

der Grundbesitz, setzt sich in Geldreichtum um, indem auf die Renten vom Grundbesitz die „ansehnliche stattliche Hantierung“ des Großhandels fundiert wurde. Und zwar hat sich dieser Umwandlungsprozeß ganz naturgemäß in den Städten abspielen müssen. Hier entwickelte sich mit der engen räumlichen Besiedlung die starke Steigerung des Bodenwerts, zu der die agrarischen Verhältnisse selbstverständlich auch unter günstigsten Umständen niemals ein nur entfernt ähnliches Seitenstück aufweisen können. Dieser bedeutende Wertzuwachs fiel zum größten Teil als mittelalterliches unearned increment den Erben der alten Besitzer von Weichbildgut, den Geschlechtern zu, erst in der Form von Renten, dann bei Ablösung dieser Renten oder Verkauf des Bodens in Gestalt von Geldsummen, wie sie der mittelalterliche Handel doch nur ausnahmsweise abwerfen konnte. Dazu kamen dann vielfach noch Renten und Naturaleinkünfte von größeren agrarischen Besitzungen in der Hand derselben Geschlechter; und so wurde der Grund zu einer Kapitalsbildung gelegt, die in weiterem Umfange die Entstehung eines Großhandels, von Ausnahmen abgesehen, erst ermöglichte. Zunächst beteiligen sich Angehörige der Geschlechter mit dem Überschuß ihrer Renten nur gelegentlich an Handelsunternehmungen, was sie aber gerade wegen der reichlicheren Mittel in größerem und lohnenderem Maßstabe tun können als die meisten berufsmäßigen Händler. Dies vermehrt ihren Reichtum; wo Tauben sind, da fliegen Tauben zu. Nachdem der Sieg der Zünfte dann die Geschlechterherrschaft in vielen Städten gestürzt hatte, räumte ein Teil ihrer Angehörigen das städtische Weichbild, legte seine Mittel ganz in agrarischem Besitz fest und amalgamierte sich mit dem Landadel. Ein anderer Teil aber blieb in den Städten, ging ganz zu der ansehnlichen stattlichen Hantierung des Großhandels über und vermischte sich mit den kaufmännischen Innungen, die er durch seine reichlichen Mittel zu voller Entfaltung brachte. Daß in Deutschland jener Agrarisierungsprozeß weitaus überwog, in Italien und anderen Ländern dagegen dieser Urbanisierungsprozeß, das hat in erheblichem Maße die fundamentale Verschiedenheit der städtischen Entwicklung und des politischen Lebens überhaupt dort und hier verursacht.

Auch die kaufmännischen Innungen haben ihre Wurzeln in einer fernen Vergangenheit; sie reichen wohl bis in die Zeiten des Karawanenhandels, der organisierten Genossenschaften reisender Kaufleute zurück.

Daß sie ein wichtiges Element bei der Entstehung dauernder Marktniederlassungen und damit des Städtewesens selbst gewesen sind, wissen wir. Innerhalb der entwickelten Stadtverfassungen bilden sie dann eine Art von korporativ organisiertem zweiten Stand zwischen den Geschlechtern einerseits und den Zünften andrerseits, letzteren jedoch zunächst sozial sehr nahe stehend, wie dies ja dem eben erörterten handwerksmäßigen Charakter des mittelalterlichen Handels entspricht. Auch teilten mit ihnen gewisse Handwerkerzünfte jene Stellung eines Mittelstandes, wie die Tuchmacher, Gewandschneider u. a., Zwischenglieder zwischen den Patriziern und den Handwerkern, die gelegentlich als Herrenzünfte bezeichnet werden. Erst infolge jener Entwicklung, durch die auf dem Wege über den Gelegenheitshandel die monetarisierten Grundrenten der Geschlechter dem berufsmäßigen Handel zugeführt wurden, entfernten sich die Kaufmannschaften immer mehr von ihren bescheidenen Ursprüngen. Über die Krämer und Händler erhoben sich die Handelsherren; und an den Haupthandelsplätzen, namentlich in den jüngeren Seestädten nahmen solche Kaufmannsinnungen die herrschende Stellung ein, die in den älteren Binnenstädten die Geschlechter innegehabt hatten. In diesem Stadium entfaltet sich dann eine Einrichtung zu ungemein weitreichender Bedeutung, deren unscheinbare Anfänge recht eigentlich in der handwerksmäßigen Organisation des Handels wurzelten, die „Hanse“.

Der mit Recht vielgerühmte genossenschaftliche Geist des Mittelalters, der in fruchtbarer Schöpferkraft jene unzähligen Einungen und korporativen Bildungen aller Art, unter ihnen vor allem die Städte selbst hervorgetrieben hat, war doch im letzten Grunde eine aus der Not erwachsene Tugend; die völlige Hilf- und Schutzlosigkeit des Einzelnen in den damaligen Zuständen zwang eben zu genossenschaftlichem Zusammenschluß. Das gilt insonderheit auch vom Handel. Und das wirtschaftliche Moment des handwerksmäßigen Betriebs, der Kleinheit des einzelnen Händlerunternehmens wirkte nach derselben Richtung. Zu jedem Geschäft, das den Rahmen der alltäglichen Kleinkrämerei nur irgendwie überschritt, mußten sich notwendig mehrere Genossen zusammentun und ihre Mittel einschießen. So erklärt sich die von früh an überaus weit verbreitete Rechtsform des Kompaniegeschäfts, die Commenda, die Urform unserer Kommanditgesellschaften. Oft taten sich in dieser Weise Handwerker und Krämer

zusammen; die einen schossen die selbstgefertigte Ware ein, die anderen brachten sie auf die Märkte der näheren und weiteren Umgegend, damals gewiß keine leichte noch gefahrlose Arbeit. Andrerseits bot die Commenda auch die handliche Form für die gelegentliche Beteiligung der „Richen“ am Handel, den sie durch ihre aus der Bodenrente geschöpften Mittel befruchteten und profitabler gestalteten. Vollends überstiegen die Anforderungen, die jeder Handelsverkehr auf größere Entfernungen über Land oder über Wasser stellte, weitaus die Kräfte eines Einzelnen oder einiger weniger. Nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen, sondern auch weil im wesentlichen die ganze Organisation der Verkehrsmittel, der Verkehrsstraßen und der Verkehrssicherheit von den Kaufleuten selbst erst geschaffen werden mußte, konnte ein solcher Handelsverkehr nur von ganzen Händlergenossenschaften in fester korporativer Organisation betrieben werden. Die Genossenschaft trägt alle Lasten, sie ist daher auch die Trägerin aller Rechte, die durch Privilegien, Zollbefreiungen, Verträge mit fremden Fürsten und Städten für den betreffenden Handelsverkehr erlangt werden. Die Kehrseite dieser wie jeder derartigen genossenschaftlichen Zusammenschließung ist ganz konsequenter Weise die Ausschließung jedes Ungenossen, der ja die gemeinsamen Lasten nicht trägt, von den Rechten und dem ganzen Betrieb der Genossenschaft. Daraus ergibt sich hier die Ausbildung eines Handelsmonopols der kaufmännischen Genossenschaft für einen bestimmten Bezirk oder eine bestimmte Ware; und ein solches genossenschaftliches Handelsmonopol heißt Hanse. Es ist dieselbe Erscheinung, die auch im Zunftzwang hervortritt, ein gemeinsames Kennzeichen der handwerksmäßigen Organisation des Handels und Gewerbes. So sagt ein Bremer Statut von 1303: „Wil he oc en copmann wesen, so scall he ver schellinge gheven vor sine hense“; es ist das Einkaufsgeld für die Teilnahme am genossenschaftlichen Handelsbetrieb. War eine derartige Organisation namentlich für den Auslandshandel ganz unentbehrlich, so schlossen sich naturgemäß auch die Handel treibenden Landsleute in der Fremde am engsten genossenschaftlich zusammen. Die Korporation gründete hier im Ausland eigene Faktoreien, die ihren Gliedern während des dortigen Aufenthaltes nicht nur als Warenniederlage, sondern auch als Herberge dienten. So entwickelte sich eine zwar nur zeitweilige, aber um so innigere Lebensgemeinschaft mit einer festen korporativen Organisation unter eigenen Vor-

stehern (Altermännern) und Gildeausschüssen. Auch diese Niederlassung führt von ihrem Daseinszweck, der Ausübung des genossenschaftlichen Handelsmonopols, den Namen Hanse. Wenn an einem Orte in der Fremde mehrere Hansen deutscher Städte hausen, so schließen sie sich leicht zu einer höheren Gesamtheit, der Hanse des gemeinen deutschen Kaufmanns zusammen. So besaßen schon früh die Kaufleute von Köln, die rheinabwärts nach England Handel trieben, eine solche Niederlassung im Stahlhof zu London, an die sich dann die gemeine deutsche Hanse dort angliederte. Ähnlich ist der Fondaco dei tedeschi in Venedig als genossenschaftliche Faktorei der Oberdeutschen entstanden. Andere wichtige Niederlassungen dieser Art gab es in Brügge, Bergen und Nowgorod. Zur Belebung des Handels wurden diesen Korporationen von den fremden Fürsten und Städten vielfach weitgehende Privilegien und autonome Freiheiten eingeräumt; und zwar geschah dies naturgemäß im umgekehrten Verhältnis zu der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung des betreffenden Landes selbst. Während die italienischen Stadtrepubliken in dieser Beziehung äußerst zurückhaltend und sparsam waren, war man im noch wenig entwickelten Norden und Osten um so freigebiger. Aus dem Zusammenschluß aller dieser Hansen im Auslande mit dem Bunde ihrer Mutterstädte in Deutschland ging die gewaltigste Bildung dieser Art hervor, die gemeine deutsche Hansa, von der weiterhin noch die Rede sein wird.

3.

Die gewerbtreibende Bevölkerung der Städte fand ihre korporative Organisation in den Zünften. Neben den einzelnen Handwerken im engeren Sinne waren auch die Gewerbe der Krämerei, Fischerei, Schifferei u. ä. zunftmäßig organisiert. Wie der Ursprung des Städtewesens überhaupt, so ist auch der Ursprung dieser genossenschaftlichen Organisation des städtischen Gewerbes Gegenstand einer gelehrten Kontroverse von erschreckender literarischer Fruchtbarkeit. Was oben über die eine Frage gesagt wurde, gilt auch für die andere, da beide auf das engste miteinander zusammenhängen. Die urkundliche Bezeichnung der Zünfte als Ämter oder Dienste (officia, ministeria) wird als Stütze der Theorie verwertet, die alles Städtewesen aus

den großen grundherrschaftlichen Hofverfassungen und demgemäß die städtische Gewerbeorganisation aus der Einteilung der hörigen Handwerker des Fronhofs in verschiedene Dienstzweige unter je einem besonderen Meister hervorgehen läßt. Andere Schriftsteller, denen diese Ableitung schon im Hinblick auf die nachweislich viel zu geringe Anzahl der Handwerker eines Fronhofs und auf das Fortbestehen des hofhörigen Handwerks neben den städtischen Zünften unannehmbar scheint, führen jene Bezeichnungen darauf zurück, daß die Händler und Handwerker, die ihre Waren auf dem Markte feilboten, behufs Kontrolle und Ordnung des Marktverkehrs in örtliche und fachliche Gruppen unter besonderen Aufsehern geteilt waren, die dann entsprechend dem allgemeinen Zuge der Entwicklung sich genossenschaftlich organisierten. Wieder andere finden in der Bezeichnung des Handwerks als eines amtlichen Dienstes lediglich den Ausdruck für die genossenschaftliche Auffassung, die im Betrieb des Gewerbes einen öffentlichen Dienst für das gemeine Wesen erblickt.

In nahem Zusammenhange mit dieser Frage steht die von Bücher vertretene Auffassung von dem Entwicklungsgange des Gewerbes überhaupt. Danach hätte sich dieses aus der Haus- und Hofgemeinschaft als selbständiger Beruf zunächst in der Form des sog. Lohnwerks emanzipiert. Bei dieser Betriebsform liefert der Kunde das Material, das der Handwerker entweder im Hause des Kunden selbst (sog. Stör) oder in eigener Werkstatt (sog. Heimwerk) zum Gebrauchsgut verarbeitet. Bis ins 14. Jahrhundert hinein soll nun für das städtische Handwerk die Betriebsform dieses Lohnwerks überwogen haben; und damit soll die Bezeichnung der Genossenschaften solcher Lohnwerker als Ämter zusammenhängen. Denn „als Berufsarbeiter, der jedermann gegen Vergütung zu Dienste steht, wird der Lohnwerker eine Persönlichkeit von öffentlichem Charakter, ähnlich wie der Priester, der Arzt, der Zauberer, der Sänger, die als Träger besonderer Gaben am frühesten zu einer Sonderstellung gelangen. Sie alle übernehmen der Gesamtheit gegenüber die dauernde Erfüllung bestimmter Pflichten, und damit ist der Begriff des öffentlichen Amtes gegeben". Aus dem Vorherrschen dieses Lohnwerks soll es sich auch erklären, daß in älterer Zeit eine Unterscheidung der gewerblichen Arbeiter in Meister und Gesellen nicht hervortritt. Diese hierarchische Gliederung des Handwerks trete vielmehr erst beim Übergang zum sog. Preiswerk

ein, d. h. der Betriebsform, bei der der Handwerker zugleich das Material liefert und also eine fertige Ware zum Verkauf, sei es auf Bestellung, sei es für den Markt herstellt. Dieser Übergang erscheint als eine Folge fortschreitender Überwindung der Naturalwirtschaft und der allmählichen Ansammlung von gewerblichem Betriebskapital in den Händen selbständiger Handwerker. Solche Ansammlung glückt freilich nicht allen gewerblichen Arbeitern; und die Minderbegünstigten geraten dann in wirtschaftliche und soziale Abhängigkeit von ihren glücklicheren Genossen; die Handwerkerschaft differenziert sich in die beiden Gruppen selbständiger Meister und unselbständiger Gesellen. Wie in der Zunftorganisation der Einfluß der Meister maßgebend wird, suchen die Zünfte das den Meistern günstige Preiswerk in jeder Weise zu fördern und das Lohnwerk als eine des freien Handwerkers und Bürgers unwürdige Betriebsform zu bekämpfen. Es gelingt ihnen dies zwar nicht gegenüber dem Heimwerk in eigener Werkstatt, wohl aber in gewissem Maße gegenüber der Stör. Und gerade diese Betriebsform ermöglicht es noch am ehesten dem alleinstehenden und mittellosen gewerblichen Arbeiter, der in das Haus des Kunden auf Arbeit geht, sich der Botmäßigkeit der Zunftmeister zu entziehen. Deshalb verfolgen die Zünfte diese „Störer“ mit besonders zähem Nachdruck; sie jagen sie aus den Häusern der Kundschaft; und eine spätere Zeit, die sich der ursprünglichen Bedeutung dieses Wortes nicht mehr bewußt ist, leitet es in der bekannten Art der Volksethymologie von der Störung des zünftigen Gewerbebetriebs ab, und stellt die Störer den Bönhasen gleich.

Das Aufweisen dieser Entwicklungsreihe hat sicherlich etwas Einleuchtendes und Bestechendes, wenn es sich auch freilich von einseitiger Zuspitzung nicht freihält. So ist von anderer Seite (von Below) der urkundliche Nachweis angetreten worden, daß schon in ältesten Zunftbriefen die Existenz des Preiswerks neben dem Lohnwerk angedeutet wird. Wie dem auch sei, jedenfalls ist der innige Zusammenhang zwischen der korporativen Organisation des städtischen Gewerbes und der korporativen Stadtverfassung selbst ganz unverkennbar, wie dies auch in dem äußeren Gange der städtischen Verfassungsgeschichte hervortritt. Und wenn man den Entwicklungsprozeß des Handwerks als ein Aufsteigen von der Unfreiheit zur Freiheit bezeichnet hat, so behält diese Auffassung ihre

Berechtigung, ohne daß man deshalb die Zünfte als Fortsetzungen der hofrechtlichen Ministerien anzusehen braucht. In der Tat wiederholt die Zunftentwicklung noch einmal in engerem Rahmen den Fortschritt von der Unfreiheit durch genossenschaftliche Organisation zur Autonomie, wie ihn die Städte selbst errungen hatten.

Hatte einst der Stadtherr oder sein Beamter den maßgebenden Einfluß auf die gewerbliche Organisation durch Ernennung der Zunftmeister, durch Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder und die Bestätigung von Zunftstatuten ausgeübt, so gingen diese Funktionen mit der Herrschaft über die Stadt auf die Geschlechter oder den von ihnen im wesentlichen besetzten Rat über. Wie sich aber der genossenschaftliche Selbständigkeitstrieb der Bürgergemeinde von der Bevormundung des Stadtherrn emanzipiert hatte, so reagierte dieselbe genossenschaftliche Tendenz nach Autonomie auch innerhalb der Zünfte schließlich erfolgreich gegen die Bevormundung durch das Ratsregiment. An die Stelle der Leitung von außen und oben tritt die autonome Selbstregierung und Selbstverwaltung durch die Korporation. Die Genossen wählen aus ihrer Mitte die Zunftmeister, beschließen autonom über die Aufnahme von Mitgliedern, erlassen Zunftstatuten und Zunftweistümer, üben korporativ die Fachkontrolle über den Gewerbebetrieb, Gewerbegerichtsbarkeit und Gewerbepolizei. Hand in Hand mit dieser genossenschaftlichen Konsolidierung erhält der Zunftzwang, das gewerbliche Seitenstück zur kaufmännischen Hanse, eine erhöhte und veränderte Bedeutung.

In den Zeiten der aufsteigenden städtischen Konjunktur fehlte es keineswegs an Arbeitsgelegenheit für gewerbfleißige Hände, sondern viel eher an Arbeitskräften für den gewerblichen Bedarf. Wie daher der Zuzug in die Stadt von dieser überhaupt nicht erschwert, sondern nach Möglichkeit erleichtert wurde, so war auch jeder zur Ausübung eines Handwerks Fähige und Willige durchaus willkommen. Es durfte also jeglicher sein Handwerk treiben; wurde jedoch eben um dieses Betriebes willen der betreffenden Zunft zugeteilt, unter deren fachmäßiger Kontrolle und Jurisdiktion sein Gewerbe stand. Seitdem nun die Aufnahme neuer Mitglieder Sache der genossenschaftlichen Autonomie geworden war, wurde in einer sehr natürlichen Umkehrung diese Aufnahme die rechtliche Voraussetzung für den Gewerbebetrieb. Es mußte nicht mehr jeder, der

das betreffende Gewerbe trieb, Zunftmitglied werden; sondern nur wer Zunftmitglied geworden war, durfte das zünftige Gewerbe betreiben. Nunmehr ist es nur noch ein Schritt zur Aufstellung mannigfacher Aufnahmebedingungen: persönliche Freiheit, Unbescholtenheit, eheliche Geburt, Bürgerrecht, Fachtüchtigkeit, die ihrerseits wieder von der Ablegung gewisser Proben, einer bestimmten Lehrzeit, später auch von einigen Wanderjahren und der Anfertigung eines Gesellen- und eines Meisterstücks abhängig gemacht wird. Da die Aufnahme in die Zunft die Teilnahme an dem genossenschaftlichen Nahrungszweige gewährt, so verlangt man bald auch ein Eintrittsgeld. Und es liegt nun einmal im Wesen solcher genossenschaftlichen Verbände, daß ihrer inneren Zusammenschließung stets die Neigung zu einer gewissen Abschließung nach außen entspricht, und daß demnach den Angehörigen der Genossen die Aufnahme leichter als Fremden gewährt wird.

Bei alledem darf man in jener Blütezeit der Zunftorganisation ihr nicht den engherzigen Geist der Ausschließlichkeit, mißgünstiger Privilegiensucht und schmutzigen Brotneides zuschreiben, der seit den späteren Zeiten des Verfalls und der Verknöcherung sich geradezu sprüchwörtlich an den Namen des Zunftwesens heftet. Gerade darin zeigten sich damals die Zünfte als die kräftigeren, lebensvolleren und zukunftssicheren Gebilde gegenüber den Geschlechtern, daß sie viel mehr auf Stärkung ihrer Macht durch Vermehrung ihrer Genossenzahl bedacht waren, als auf ängstliche Abweisung neuer Konkurrenten. Das Handwerk nährte seinen Mann, wenn nicht allein, so doch in Verbindung mit einer kleinen Landwirtschaft, wofür der Boden im Umkreis der Stadt noch nicht fehlte. Die aufsteigende gewerbliche Konjunktur äußerte sich zunächst nicht in der Vergrößerung des Einzelbetriebes, die die Zahl der unselbständigen Arbeiter im Verhältnis zur Zahl der selbständigen Meister wesentlich gesteigert hätte, sondern in fortschreitender Differenzierung und Spezialisierung der Handwerke, wodurch gerade die Zahl der selbständigen Meister andauernd vermehrt wurde. So weist z. B. Bücher darauf hin, wie sich im 14. und 15. Jahrhundert aus dem einen Schneidergewerbe die selbständigen Handwerke des Tuchscherers, Seidenstickers, Hutmachers, Kürschners, Flickschneiders ausgesondert haben, während außerdem noch die Weißzeugnäherei und die Anfertigung von Frauenkleidern dem weiblichen Hausfleiß überlassen

blieb. War daher die Vermehrung der Zunftmeister keine Gefahr für die Nahrung und Selbständigkeit der bisherigen Genossen, so war umgekehrt die Stärkung der Genossenschaft in den Kämpfen der Zeit ein großer und offensichtlicher Vorteil, der allen Genossen zugute kam. So erklärt es sich leicht, daß die erste Schließung der Zünfte, die Beschränkung der Aufnahme auf eine bestimmte Mitgliederzahl, ursprünglich nicht von den Zünften selbst ausging, ihnen vielmehr zwangsweise zur Schwächung ihrer Macht in den Kämpfen um die Stadtverfassung von ihren Gegnern, den ratsfähigen Geschlechtern auferlegt wurde.

Solche Kämpfe um die städtische Verfassung waren nun aber gerade als Folge der von den Zünften erlangten Autonomie unvermeidlich. Denn ihre Funktionen als korporative Organisation des gesamten städtischen Gewerbes waren allzu bedeutungsvoll für das ganze Leben der Stadt, als daß es bei ihrer Unabhängigkeit vom städtischen Rate hätte bewenden können. Sie waren integrierende Bestandteile der städtischen Organisation, wie sich das nicht nur im wirtschaftlichen Leben, sondern auch in der Gliederung des städtischen Machtaufgebots zeigte. Zwischen ihrer Organisation und der der Stadtgemeinde selbst war also ein organischer Zusammenhang absolut unentbehrlich. Hatte dieser früher im Einfluß des Rates auf die Zünfte bestanden, so mußte er nach dessen Minderung in einem Einfluß der Zünfte auf den Rat und seine Besetzung bestehen. Dies aber ist das politische Ziel der großen Zunftbewegungen, die fast überall im 14. Jahrhundert zu einem mehr oder minder vollständigen Siege der Zünfte führen. Sie verkörpern gegenüber der verknöcherten Geschlechterherrschaft das Prinzip des lebenskräftigen Fortschritts und der aufsteigenden wirtschaftlichen Entwicklung. Sie vertreten aber auch zugleich ein großes und neues soziales Prinzip; denn sie haben wirklich „zum erstenmal in der Geschichte das Recht und die Ehre der Arbeit zur Anerkennung gebracht". (Gierke.) Zum erstenmal erscheint hier die organisierte gewerbliche Arbeit als politischer und sozialer Machtfaktor neben den alten Machtfaktoren der Geburt, des Besitzes und der Kirche. Diese arbeitstätige Bevölkerung, die in fester Organisation auf den politischen Kampfplatz tritt, hat nichts gemein weder mit dem rechtlosen unfreien Proletariat noch mit dem müßiggehenden Bürgerpöbel der antiken Großstädte; es ist in der Tat ein neues und eigenartiges soziales und politisches Element.

4.

In der ganzen mittelalterlichen Entwicklung war bis dahin, dem Wesen der Naturalwirtschaft entsprechend, das Grundeigentum die einzig maßgebende Besitzform gewesen, die einzige Quelle wirtschaftlicher, sozialer und politischer Macht. Daß auch die Stellung der städtischen Geschlechter ihre Wurzel im Grundbesitz hatte, haben wir gesehen. Aber in einem Punkte von fundamentaler Bedeutung unterschied sich der urbane vom agrarischen Grundbesitz. Dieser heftete die menschliche Arbeitskraft an die Scholle, machte sie zum lebenden Inventar des Grund und Bodens; er organisierte seine Arbeitsverfassung auf dem Prinzip der persönlichen Unfreiheit. Dagegen war der urbane Boden nur der Standort, auf dem sich die persönlich freie Arbeit in Handel und Gewerbe entfaltete; ihre Entfaltung war Ursache zugleich und Wirkung der aufsteigenden Geldwirtschaft, und diese wiederum bot dem Handel- und Gewerbtreibenden die Mittel, den Boden, auf dem er sein Gewerbe trieb, schließlich selbst zu erwerben. Auf dem Lande ward der Arbeiter Untertan des Bodens und des Grundherrn; in der frei machenden Stadtluft ward der Boden Besitzobjekt des erfolgreichen Arbeiters, der den Grundherrn auskaufte und seine Oberherrschaft abwarf. Zum erstenmal tritt hier das Arbeitseigentum ebenbürtig dem Grundeigentum entgegen, und zieht aus der wirtschaftlichen Selbständigkeit die sozialen und politischen Konsequenzen.

Die wirtschaftliche Konjunktur war der neuen Besitzform des gewerblichen Einkommens überaus günstig. In der Epoche der großen Kolonisationen und der Urbarmachung weiter Gebiete von Wald- und Ödland sanken die Preise der agrarischen Produkte, während das Handwerk als qualifizierte Arbeit hoch im Werte stand. Allerdings kam der Aufschwung städtischen Gewerbes auch dem urbanen Grundbesitz der Geschlechter zugute in Gestalt einer starken Wertsteigerung ihres städtischen Bodens. Diese Wertsteigerung reizte zur Realisierung durch Ablösung der Renten und Zinse, allmählich auch durch einfachen Verkauf an die gewerbtreibenden Bürger. Gerade dadurch aber wurde begreiflicher Weise deren Unabhängigkeit und Selbständigkeit gegenüber den Geschlechtern wesentlich gesteigert. Andrerseits steigert sich in demselben Maße auch der überhebende Stolz der alten und nun erst recht reich gewordenen Geschlechter, die es dem Landadel, dessen Standesbildung sich um

diese Zeit zu konsolidieren beginnt, in geburtsständischer Abschließung mindestens gleichtun wollen. Die oben erörterten exklusiven Tendenzen der Geschlechtergilden kommen eben in dieser Epoche zu rücksichtslosem Ausdruck. Neben dem ländlichen entwickelt sich ein städtisches Rittertum, das alle Eigenschaften junkerlichen Wesens in unschöner Vollendung aufweist. Es ist für alle Prozesse dieser Art charakteristisch, daß sich die adlige Ritterschaft zu einem anspruchsvollen Geburtsstande in derselben Zeit abschließt, da der Ritterdienst seinen wirklichen Wert bereits zu verlieren und in leerer Turnierspielerei zu entarten beginnt, während die ernsthafte Waffenarbeit immer mehr dem bürgerlichen Fußvolk zufällt.

Ein so geartetes städtisches Junkertum unterlag leicht der Versuchung, seinen Vettern vom Lande es auch darin gleichtun zu wollen, daß es sich zu Herren der Bürger machte, wie jene die Herren ihrer Hintersassen waren. Es hat in der Tat nicht an Versuchen gefehlt, das Prinzip der persönlichen und sozialen Unfreiheit vom Lande in die Stadt zu verpflanzen und ein feudales Herrschaftsverhältnis der patrizischen Geschlechter über die erwerbstätige Bürgerschaft herzustellen. Indessen konnte ein solcher Bruch mit dem immanenten Entwicklungsprinzip städtischen Wesens unmöglich gelingen, um so weniger, als die wirtschaftlichen Verhältnisse die Selbständigkeit und das Selbstbewußtsein der erwerbstätigen Städter bereits fest fundiert hatten. Der in den Zünften organisierte Kern des Bürgertums reagierte daher auf jene Versuche einer Rückstauung der städtischen Entwicklung nicht nur durch die tatkräftige Behauptung seiner sozialen Gleichstellung mit den Geschlechtern, sondern durch die Beanspruchung gleicher politischer Rechte, die in der Teilnahme an der Bildung des Rates gipfelten. Das war Inhalt und Ziel der Zunftrevolutionen, die demgemäß ihren Ausgang von den Sitzen der eigentlichen Geschlechterherrschaft, den alten Städten des Westens, am Mittel- und Niederrhein nahmen, während die Entwicklung in den jüngeren Städten des Koloniallandes, insonderheit auch den Küstenstädten an der Ostsee eine abweichende war, worauf noch zurückzukommen sein wird.

In manchen jener alten Städte zeigen sich Vorboten der sozialen und politischen Bewegungen schon um die Mitte des 13. Jahrhunderts, also zu einer Zeit, da der Kampf zwischen Stadtherrn und Rat noch nicht zur Entscheidung gebracht oder unter der Nach-

wirkung der früher erörterten constitutiones in favorem principum wieder aufgenommen worden war. Da haben denn gelegentlich besonders feine Politiker unter den geistlichen Stadtherren den recht modern anmutenden Versuch gemacht, die Unzufriedenheit der Handwerker gegen das Geschlechterregiment auszuspielen, und mit diesem zugleich die städtische Autonomie selbst zu brechen. So hat z. B. der Erzbischof von Köln um diese Zeit einen Aufstand der Gewerke gegen die übermächtige Richerzeche begünstigt und den Sieg der Bewegung dadurch anerkannt, daß er das Stadtregiment und die Schöffenbank mit Handwerkern besetzte. Indessen waren diese im Grunde unnatürlichen Bündnisse nirgends fruchtbar und dauerhaft. Bald riefen die Gewerke selbst in der Erkenntnis, daß es schließlich doch nur auf ihre Unterwerfung unter die Fürstenherrschaft abgesehen war, die vertriebenen Geschlechter zurück; bald machten die Fürsten noch lieber mit den Geschlechtern, die ihnen sozial immerhin näher standen, gemeinsame Sache gegen die erwerbstätige Bevölkerung. Erst das 14. Jahrhundert bezeichnet den Höhepunkt der Zunftbewegung, die in ihrem Siege meist die Geschlechterherrschaft und die Ansprüche der Stadtherren zugleich über den Haufen warf. Allerdings ist der Verlauf wie der Erfolg dieser Bewegung ein örtlich und zeitlich sehr verschiedener. Abgesehen auch von der schon erwähnten Besonderheit der Entwicklung im Nordosten, haben die Zünfte ihr politisches Ziel weder überall gleich vollständig, noch weniger überall gleichzeitig erreicht; vielmehr tritt in manchen Städten eine Umbildung der Verfassung zu Gunsten der Zünfte erst zu einer Zeit ein, da in anderen Städten schon der Rückschlag eingesetzt hat.

Verschieden gestaltet sich auch der äußere Gang dieser Bewegung. An manchen Orten verläuft sie in Gestalt blutiger Revolutionen und Bürgerkriege; so hat es in Köln nach Wiederherstellung der Geschlechterherrschaft eines fast dreißigjährigen Krieges bedurft, um erst gegen Ende des 14. Jahrhunderts die Zunftverfassung zum Siege zu führen. Noch später, erst im Laufe des 15. Jahrhunderts, hat sie in Straßburg ihr Ziel erreicht. Zu Hunderten wurden an manchen Orten die Vorkämpfer der Zunftsache hingerichtet, verbrannt und lebendig begraben, bis über ihre Leichen doch ihre Sache zum Siege gelangte. Dagegen vollzog sich wieder an anderen Orten der Umschwung in friedlichen Formen durch ein Kompromiß

zwischen Geschlechtern und Zünften; dann auch meist nicht auf einen Streich, sondern in einer langen Reihe von Verfassungsänderungen, deren jede die Zünfte der Erfüllung ihrer Forderungen um einen Schritt näher brachte.

Der Verschiedenheit der Entstehung entsprach die Verschiedenheit des Resultats, und zwar meist in der Art, daß die Verfassung um so radikaler zünftisch wurde, je hartnäckiger der Widerstand der Geschlechter und je gewaltsamer seine Überwindung gewesen war. Während dort, wo sich die Umbildung friedlich vollzog, das Patriziat einen oft recht erheblichen Einfluß auf die Ratsbesetzung dauernd bewahrte, wurde es dort, wo sein zäher Widerstand gegen jede Konzession mit Gewalt hatte gebrochen werden müssen, meist ganz aus dem Stadtregiment, oft aus der Stadt selbst vertrieben. Auch freiwillig verließen diese stolzen Geschlechter vielfach nach dem Siege der Zünfte die Stadt, die ihnen durch die neue plebejische Verfassung verleidet war, siedelten sich auf dem flachen Lande an und wurden so aus städtischen ländliche Junker, die im niederen Adel aufgingen. Dieser erste Feudalisierungsprozeß höherer Schichten des Bürgertums hat, wie oben erwähnt wurde, auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung in Deutschland einen nachhaltigen und höchst ungünstigen Einfluß geübt. Schon hier zeigte sich die geringe politische Begabung und die darauf beruhende unüberwindliche Abneigung der oberen sozialen Gruppen des deutschen Volkes gegen jede populare Gestaltung des staatlichen Lebens; während nicht nur in den italienischen Republiken, sondern später auch in England die wirtschaftliche Blüte und die politische Freiheit durch den entgegengesetzten Prozeß einer weitgehenden Urbanisierung des Landadels sehr wesentlich gefördert wurde.

Es ist weder möglich noch nötig, all die verschiedenen Stadtverfassungen, die aus der Zunftbewegung hervorgegangen sind, im einzelnen zu betrachten; vielmehr genügt die Hervorhebung weniger, aber charakteristischer Typen, die eine Stufenleiter darstellen, beginnend mit einer mäßigen Modifikation der bisherigen Geschlechterverfassung, und endend mit ihrer völligen Verdrängung durch eine reine Zunftverfassung.

An manchen Orten blieb der bisherige patrizische Rat als sog. kleiner oder engerer Rat bestehen, nur daß ihm ein von den Zünften besetzter großer oder äußerer Rat zur Seite trat, an dessen

Zustimmung er bei allen wichtigeren Geschäften gebunden war. Diese Form des städtischen Zweikammersystems bietet um deswillen ein besonderes Interesse, weil sie einerseits neubelebend an alte Einrichtungen anknüpfte, und weil andrerseits ein großer Teil unserer modernen Stadtverfassungen wiederum an sie mutatis mutandis angeknüpft hat. Das alte Burding, die allgemeine Versammlung der Gemeindegenossen war im Laufe der Zeit vor der Alleinherrschaft des Rates zurückgetreten und verfallen; jetzt lebte die Erinnerung daran infolge der Zunftbewegung wieder auf, und als Vertretung der ganzen Gemeinde beschränkte nunmehr der große Rat die Herrschaft des kleinen. Es ist offensichtlich ein Kompromiß zwischen Altem und Neuem. Und diese Kompromißnatur hat das städtische Zweikammersystem auch noch nicht völlig abgestreift, seitdem es in der Metamorphose zu Magistrat und Stadtverordnetenversammlung durch die Städteordnungen des 19. Jahrhunderts zu neuem Leben erweckt worden ist.

Die Vereinigung beider Räte zu einem „Rat gemeinlich" bildet den Übergang zu einer anderen Verfassungsform, nach der Zunftmeister oder Deputierte der Zünfte in den Rat selbst eintreten, entweder als besondere Bank oder in einem bestimmten Zahlenverhältnis zu den Geschlechtern. Beide Verfassungsformen werden auch miteinander kombiniert. Das geschieht z. B. in der Augsburger Verfassung von 1368, deren Entstehung es rechtfertigt, wenn man ihr eine besonders typische Bedeutung beilegt. Denn nach einem siegreichen Aufstande der dortigen Zünfte einigten sich diese mit den Geschlechtern auf jene Verfassung erst, nachdem Abgeordnete in die bedeutendsten Städte des südlichen und westlichen Deutschland geschickt worden waren und über die dortigen Verfassungen Bericht erstattet hatten. Es gab damals in Augsburg 51 Geschlechter und 17 Zünfte. Nach der neuen Verfassung bestand fortan ein kleiner Rat aus 15 Mitgliedern der Geschlechter und 29 Deputierten der Zünfte; an seiner Spitze je ein Bürgermeister aus den Geschlechtern und aus den Zünften. Alljährlich wird die Hälfte dieses Rates erneuert. Daneben steht noch ein großer Rat, der nur aus Vertretern der Zünfte, und zwar je 12 von jeder der 17 Zünfte besteht.

Bei der radikalsten Form der reinen Zunftverfassung endlich geht der Rat ausschließlich aus den Zünften hervor; die Geschlechter verschwinden völlig. Jeder Bürger muß einer Zunft beitreten, so

daß Zunftmitgliedschaft und Vollbürgerrecht zusammenfallen. Damit werden die Zünfte zu rein politischen Organisationen, zu bloßen Unterabteilungen der Bürgergemeinde. Es ist kein Zufall, daß die Stadt der stolzesten und zähesten Geschlechterherrschaft, Köln, nach dem endlichen Siege der Zunftrevolution die vielleicht reinste Zunftverfassung ausbildete. Nach der Kölner Verfassung von 1396 gliedert sich die ganze Bürgerschaft in 22 Zünfte, hier Gaffeln oder Ämter genannt; diese wählen aus ihrer Mitte 36 Ratsherren, die ihrerseits wieder 13 weitere Ratsmitglieder aus der ganzen Bürgerschaft kooptieren. Der Rat wählt die beiden Bürgermeister und besetzt das Gericht. Halbjährlich wird er zur Hälfte erneuert. Außerdem wählen noch die 22 Zünfte einen weiteren Rat von 44 Mitgliedern. Diese Zünfte sind also schon keine gewerblichen Korporationen mehr, sondern nur noch Wahlkollegien; der politische Sieg hat das ursprüngliche Wesen der Zünfte verwandelt.

In einem Punkte stimmen bei aller sonstigen Verschiedenheit die aus der Zunftbewegung hervorgegangenen Stadtverfassungen überein; sie haben durchweg die Ratsfähigkeit, d. h. die Wählbarkeit in den Rat über den Kreis der früher allein ratsfähigen Geschlechter hinaus erweitert. Dagegen wurde die der Geschlechterverfassung eigene Besetzung der Ratsstellen durch Kooptation und auf Lebenszeit zwar vielfach durchbrochen, aber keineswegs überall beseitigt. Eine Wahl der Ratsherren unmittelbar durch die in Zünften organisierte Bürgerschaft, wie sie die radikale Kölner Zunftverfassung aufweist, bildet nicht die Regel. Daneben kommt auch die Wahl der Mitglieder des engeren durch den weiteren Rat vor; doch auch die Ergänzung durch Kooptation bleibt vielfach bestehen, nur daß ein bestimmtes Zahlenverhältnis zwischen zünftigen und nicht zünftigen Mitgliedern bewahrt werden muß. Ebenso ist das Maß der Demokratisierung bezüglich der Amtszeit der Ratsmitglieder ein verschiedenes, indem diese von der Lebenslänglichkeit bis auf ganz kurze, jährliche, ja sogar halb- und vierteljährliche Perioden herabgeht. Bei einem so häufigen Wechsel in den leitenden Stellen lag dann allerdings die Gefahr einer Desorganisation der doch schon recht erheblichen Verwaltung nahe; und um ihr zu begegnen, traf man eine Einrichtung, die wir auch in heutigen Kommunalverfassungen behufs Aufrechterhaltung der Verwaltungskontinuität wiederfinden. Die Räte wurden nämlich nicht jedesmal in ihrem ganzen Mitglieder-

bestande erneuert, sondern immer nur je zur Hälfte oder zu einem Drittel, so daß neben den neuen stets noch eine genügende Zahl alter und geschulter Mitglieder im Amte blieb. Diese Partialerneuerung entartete dann später bei der reaktionären Erstarrung der Stadtverfassungen zu einem Institut, das unter dem Schein der Periodizität tatsächlich doch die alte Lebenslänglichkeit wieder einführte. Der Rat wurde nämlich dann immer doppelt oder dreifach besetzt; und diese zwei oder drei „Ratsmittel" lösten als sitzender und ruhender Rat einander bei der jährlichen Ratswandlung oder Umsetzung des Rates ab. Damit war natürlich Sinn und Zweck der periodischen Erneuerung, die Kontrolle der Amtstätigkeit durch die Bürgerschaft und ihr Einfluß auf die Stadtregierung im wesentlichen vereitelt und wiederum die ganze Mißwirtschaft eines oligarchischen Cliquenregiments zur Herrschaft gebracht. Davon wird später noch zu sprechen sein.

Die mit dem intensiven Aufblühen des Städtewesens Hand in Hand gehende Ausdehnung und Differenzierung der städtischen Verwaltung hatte notwendig auch eine Arbeitsteilung innerhalb des Rates zur Folge, indem zur Leitung der verschiedenen Ressorts je ein oder mehrere Ratsherren abgeordnet, „geschickt" wurden. Diese „geschickten Freunde unserer Herren vom Rat" sind die Ahnen der heutigen städtischen Verwaltungsdeputationen. Freilich hat der moderne Staat die Städte von einer ganzen Reihe wichtigster Funktionen fürsorglich entlastet, die dem alten Rat und seinen Delegierten oblagen. Das gilt nicht nur von der auswärtigen Politik, die durch Geschickte des Rates geleitet wurde, vom Kriegswesen, an dessen Spitze Ratsmitglieder als Kriegsherren standen, von der Justiz, die entweder der Rat selbst oder die von ihm bestellten Richter und Schöffen pflegten. Die polizeiliche Seite aller Verwaltungstätigkeit hatte sich, wie schon gezeigt wurde, am frühesten in den Städten entfaltet; auch die Sicherheitspolizei fand hier zuerst eine selbständige Organisation unter einer Ratsdeputation als Gewaltherren, denen Gewaltboten als Exekutivorgane zur Verfügung standen. Kämmerer, Feuerherren, Bauherren, Mühlenherren, Marktherren, Forstherren, Fischherren, Wegeherren usw. standen an der Spitze der entsprechenden Verwaltungszweige. Der nicht gerade anmutige Titel Dreckmeister bekundet doch die löbliche Fürsorge eines hohen Rates für die Straßenreinigung. Das Amt des Aduchtenmeisters läßt

sogar schon auf die Anfänge der Wasserleitung und Kanalisation schließen; freilich war dies in den alten Städten des Westens noch ein Erbteil aus Römerzeiten, denn Aducht ist eine Verballhornung aus Aquaedukt. Auch Wasserbauten im Dienste des Gewerbebetriebs wurden schon frühzeitig von Stadt wegen ausgeführt, wie ja die meisten gewerblichen Anlagen, die größere Kosten verursachten, in Anbetracht der Kleinheit des Einzelbetriebs aus Gemeindemitteln hergestellt wurden. Die Stadt errichtete Lager- und Kaufhäuser, Mühlen aller Art, Schlachthäuser, Gewandhäuser, Gerbereien, Weberrahmen usw. Sicherlich ist diese Seite der städtischen Wirksamkeit infolge der Zunftsiege stark entwickelt worden. Hierin mochten denn auch die Zunftmeister im Rat — neben mancherlei naturalen Bezügen und Vorteilen — eine Entschädigung für die Ausübung ihres hohen, aber prinzipiell unbesoldeten Ehrenamtes finden. Denn eine Besoldung empfingen, wie schon gesagt, nur die dem Rat untergeordneten Ämter, an ihrer Spitze der Stadtschreiber. Die Schreiberei in der Verwaltung war damals noch weit von ihrer späteren Hypertrophie entfernt, und konnte daher auch in großen Städten unter der Leitung des Stadtschreibers konzentriert bleiben. Die wichtigste Rolle dabei spielte das, was wir heute diplomatische Korrespondenz nennen würden, nebst Privilegienbriefen u. dgl. Die genaue Kenntnis dieser Dinge gab dem Stadtschreiber seine Bedeutung als sachverständiger Beirat der nicht immer sachverständigen Herren vom Rat, die er namentlich auf Gesandtschaftsreisen zu begleiten pflegte. Als sich dann allmählich der Einfluß jenes merkwürdigen historischen Prozesses, der Rezeption des römischen Rechtes geltend machte, wurde das Amt des Stadtschreibers mehr und mehr ein Monopol der gelehrten Juristen.

Die Rezeption des römischen Rechtes ist eine in der bedeutungsvollen Reihe von Erscheinungen, die den Städten das tragische Schicksal bereiteten, daß wichtigste Entwicklungselemente, die ihr Emporkommen wesentlich dem Nährboden der Städte verdankten, schließlich entscheidende Machtmittel zur Vernichtung der Blüte und Freiheit der Städte wurden. Die Herrschaft des römischen Rechtes in Deutschland hat in ihren politischen Konsequenzen zur Konsolidierung des Landesfürstentums und Aufrichtung seiner absolutistischen Macht sehr wesentlich beigetragen, und damit dem geborenen Feinde der Städte zum verhängnisvollen Siege über sie verholfen. Daß es

aber in Deutschland zur Herrschaft kommen konnte, das verdankt das römische Recht ganz ausschließlich dem Aufblühen und dem Einflusse des deutschen Städtewesens. Als Niederschlag einer geldwirtschaftlichen urbanen Kultur hätte dieses Recht hier niemals Fuß fassen können, ehe die Kulturarbeit der Städte in die agrarische Naturalwirtschaft Deutschlands eine weite Bresche gerissen hatte. In der Tat sind die Abweichungen, durch die sich schon lange vor der Rezeption das besondere Stadtrecht mehr und mehr von dem älteren deutschen Landrecht entfernte, derart, daß sie durchweg jener Rezeption die Wege geebnet haben. Es war dies die natürliche Konsequenz der Bedürfnisse eines wirtschaftlichen Verkehrs, die im Gegensatz zu der Immobilisierung aller Rechtsverhältnisse durch das agrarische Landrecht gerade nach einer möglichst ausgedehnten Mobilisierung strebten. Dies führte in den Städten sogar zu einer gewissen Mobilisierung des Grund und Bodens durch die Ausgestaltung des Pfandrechts; hier entwickeln sich die Anfänge eines modernen Handelsrechts, eine immer steigende Formenfreiheit im Vertragsrecht, die Gleichstellung aller überhaupt vertragsfähigen Personen; ja sogar in die Familie greift diese Entwicklung durch die Umformung des ehelichen Güterrechts ein. Auch das Prozeßverfahren emanzipiert sich von den schwerfälligen Normen und Formen der landgerichtlichen Prozedur. Damit steht es im Zusammenhange, daß sich die städtische Judikatur ganz aus dem Rahmen der Gerichtsorganisation des Landes loslöst; der Rechtszug geht von den städtischen Gerichten nur an andere Stadtgerichte, an den angesehenen Schöffenstuhl einer älteren und größeren Stadt, den sog. Oberhof, besonders den der Mutterstadt, mit deren Recht die jüngere Stadt bewidmet ist.

So treten immer mehr die Städte als eine in sich geschlossene Gesamtheit dem Lande gegenüber; rechtlich und wirtschaftlich, politisch und sozial scheiden sich hier zwei heterogene Bildungen. In sozialer Beziehung ist dieser Scheidungsprozeß sicherlich durch die Zunftbewegung und ihre Folgen wesentlich gefördert worden, indem dadurch, wie wir sahen, die Standesgemeinschaft zwischen den herrschenden Schichten der Städte und dem Landadel aufgehoben, jene in diesen hinausgestoßen oder großenteils aufgelöst wurden. Seinen organisatorischen Ausdruck findet dieser Absonderungsprozeß darin, daß die Städte in weiterer Ausbildung des ihnen immanenten

Genossenschaftsprinzips sich untereinander zu urbanen Gesamteinungen, zu Städtebünden gegen Fürsten und Adel zusammenschließen. In dieser Gliederung treten die feindlichen Mächte zu dem historischen Entscheidungskampfe an, der die politische und soziale Gestaltung Deutschlands bis auf den heutigen Tag bestimmt hat. In diesem Kampfe sind die Städte unterlegen. Aber wenn demnach auch der moderne Staat sich unmittelbar erst aus dem Durchgangsstadium des absoluten Fürstenstaates entwickelt hat, so darf man deshalb doch nicht übersehen, daß alle seine wichtigsten Grundlagen tatsächlich von den Städten geschaffen worden sind. „Fast in jeder Beziehung waren die Städte das Mittelglied alter und neuer Zeit, waren die Geburtsstätten jener neuen Ideen, die uns noch heute bewegen . . . Mehr als irgendein anderes Gebiet wurde das Gebiet des Rechtes und der Verfassung von dieser vorerst innerhalb der städtischen Burgwälle vollzogenen Umwandlung ergriffen. Unsere gesamte heutige Rechts- und Staatsauffassung ist aus den Anschauungen des Mittelalters erst durch das Medium der Städte erwachsen." (Gierke.)

5.

Einst hatte, in der Epoche des ersten kräftigen Aufsteigens der städtischen Bürgerschaften, der Staufe Friedrich II. zu Gunsten der Fürsten dieses Aufsteigen zu hemmen versucht. Sein kaiserliches Machtwort hatte sich nicht nur gegen alle die tragenden Institute der inneren städtischen Verfassung gerichtet, sondern auch gegen alle Mittel zur Erweiterung des städtischen Einflusses nach außen. Doch vorerst hatte sich dieses Gebot als ohnmächtig erwiesen. Wie die innere Stadtverfassung nunmehr erst zu voller Entfaltung kam, so entfaltete sich auch erst jetzt eine starke äußere Politik der Städte, vor allem in Gestalt der vom Kaiser verpönten Städtebünde. Und gerade der unaufhaltsame Verfall der kaiserlichen Macht war es, der die deutschen Städte auf den Schauplatz der großen Politik rief. Noch war kein Menschenalter seit dem Erlaß der constitutiones in favorem principum vergangen, als der tragische Sturz des staufischen Hauses einen Städtebund geradezu an die Stelle der verwaisten Reichsgewalt brachte. Wenn angesichts des völligen Versagens der Königsmacht die chaotische Anarchie doch wenigstens nicht gänzlich und dauernd über Deutschland hereinbrach, wenn ein freilich recht notdürftiger Landfrieden in räumlich und zeitlich immerhin be-

scheidenen Grenzen aufrechterhalten werden konnte, so war dies einzig und allein das Werk freier Einigung der herrenlos gewordenen Glieder des Reiches. Seele aber und treibende Kraft aller solcher freien Einungen waren, auch wenn Fürsten und Herren daran teilnahmen, doch die Städte. Und zwar nicht allein um deswillen, weil ihre Interessen vor allem die Sicherung einer Friedensordnung erheischten, auch nicht allein, weil sie am ehesten bereite Machtmittel zu deren Dienst aufbieten konnten, sondern vornehmlich, weil jenes Prinzip der freien Einung ihr eigenstes Lebenselement und die Herrenlosigkeit der ihrer immanenten Natur angemessenste Zustand war, weil in der genossenschaftlichen Organisation von unten nach oben und in der Entwicklung selbständiger Initiative der freien Genossenschaft Blut von ihrem Blute und Geist von ihrem Geiste lebte. Dieser Geist betätigte sich nicht nur im Inneren des zerfallenden Reiches; vielmehr war es ein städtischer Bund des gemeinen deutschen Kaufmanns, der allein in diesen Jahrhunderten des Reichselends eine zugleich wirtschaftliche und politische Macht auf fernen Meeren und in fremden Ländern entfaltete.

Aber freilich war das innerste Wesen dieser ganzen Art politischer Gestaltung und Betätigung antimonarchisch und republikanisch, stand in unversöhnlichem Widerspruch zu der von oben nach unten, vom Kaiser bis hinab zum kleinsten Lehnsträger und zum unfreien Hintersassen sich entfaltenden Feudalordnung. Und so eifrig auch die verbündeten Städte gelegentlich ihre Treue für Kaiser und Reich betonen mochten, es mußte nach der inneren Logik der Dinge einmal der Augenblick kommen, da sich der immanente Gegensatz in seiner ganzen prinzipiellen Schärfe offenbarte, indem der elementare Klasseninstinkt das gesamte Herrentum vom größten bis zum kleinsten, Kaiser, Fürsten und Adel zu einer Phalanx zusammenschloß gegen das ihre ganze Existenz bedrohende politische Bildungsprinzip freier Gemeinwesen. Wenn bei diesem unvermeidlichen Zusammenstoß die Städte schließlich unterlagen, so haben sie sich dieses Schicksal zum größten Teil selbst bereitet durch schmähliche Untreue und arge Versündigung wider den wahren Geist ihres eigensten Entwicklungsprinzips, der sozialen und politischen Freiheit.

In der ganzen Fülle der nach Zeit und Ort verschieden gestalteten Städtebünde lassen sich zwei große und maßgebende Typen

unterscheiden, die sich nicht bloß geographisch, sondern auch nach dem Hauptinhalt ihrer Wirksamkeit differenzieren. Der oberdeutsche Typus, der die rheinischen, schwäbischen, fränkischen und andere kleinere Städtebünde umfaßt, entwickelte seine Tätigkeit vornehmlich im Rahmen der inneren Reichspolitik, in Gestalt der Landfrieden und des von ihnen nur gelegentlich unterbrochenen Kampfes mit Fürstentum und Ritterschaft. Dagegen verfolgt der niederdeutsche Typus, der sich in der Hansa verkörpert, in erster Linie handelspolitische Ziele, wendet auch seine Blicke mehr dem Norden und Osten jenseits der Reichsgrenzen zu. Der Verschiedenheit ihres geographischen Schwerpunkts entspricht auch eine gewisse Verschiedenheit ihrer Blütezeit. Die oberdeutschen Städtebünde, im alten Stammland wurzelnd und in den ursprünglichen Sitzen städtischer Kultur daheim, sind in ihrem Aufgang wie in ihrem Niedergang zeitlich der Hansa voraus, die sich je länger desto mehr auf die Städte des nordöstlichen Koloniallandes, namentlich des Ostseegebiets stützte, und deren Macht die ihrer oberdeutschen Schwesterverbände längere Zeit überdauert hat. Bei alledem hat es an mannigfaltigen Berührungen beider Kreise nicht gefehlt; eine weitsichtigere Energie und ein klareres Zielbewußtsein hätte wohl diese Berührungen zu einer Gemeinschaft entwickeln können, die vielleicht dem deutschen Bürgertum ein rühmlicheres Geschick gesichert hätte.

Wie schon gesagt, war es die beim Niedergange der Staufer über das Reich hereinbrechende Anarchie, die bereits 1254 den ersten großen rheinischen Städtebund ins Leben rief, der in kurzer Zeit unter der Führung der Vororte Mainz und Worms mehr als 100 Städte nebst zahlreichen Fürsten, Grafen und Herren vereinigte. An Stelle der fehlenden Reichsgewalt nahm diese freie Vereinigung die Aufrechterhaltung des Landfriedens in die Hand; ja darüber hinaus tauchte hier bereits die ganz republikanische Idee einer Rekonstruktion des Reiches auf genossenschaftlicher Grundlage auf. Auch darin zeigt sich, daß trotz der übrigens meist recht widerwilligen Mitgliedschaft von Fürsten in diesem Bunde die Städte das Heft in der Hand hatten. Dem entspricht auch die charakteristische Äußerung eines Zeitgenossen: die Sache habe den Fürsten und Rittern ebensowenig gefallen wie den Räubern und denen, die ihre Hände gar zu gern in anderer Leute Taschen hätten; diese alle seien einig gewesen in der Verachtung des schmutzigen Zustandes,

daß Krämer die Herrschaft über ehrenwerte und edelgeborene Herren führen sollten. Schon regte sich also bei den dem Bunde angehörigen Fürsten und Herren ein Gefühl der Standesgemeinschaft mit den Raubrittern, gegen deren ehrenwertes Handwerk sich ja der Landfriedensbund vor allem richtete. Merkwürdig ist die verhältnismäßig feste Organisation dieses ältesten großen Bundes unter einem periodisch zusammentretenden Bundestag, der sogar schon zur Ausschreibung von Bundessteuern schritt. Auch dies wird nur durch den entscheidenden Einfluß der organisatorisch fortgeschrittenen Städte erklärlich. Indessen war der große Anlauf nur von kurzer Dauer; die Mitgliedschaft der Fürsten und Herren wirkte zersetzend, so daß sich in den Wirren des Interregnums der große Bund schnell wieder auflöste. An seine Stelle trat in der Folgezeit eine ganze Anzahl kleinerer Städtebünde in Franken und Bayern, am Rhein und in Westfalen, von denen namentlich die letzteren beiden vielfach Fühlung mit der Hansa hatten. Sie alle aber überflügelte im 14. Jahrhundert der große schwäbische Städtebund, der schließlich nicht nur alle Städte Schwabens umfaßte, sondern in Verbindung mit dem rheinischen Bunde sowie mit den elsässischen Städten und sogar mit der Schweizer Eidgenossenschaft getreten war. Diese umfassende Koalition „bezeichnet den letzten großartigen Versuch, das Reich auf die Verbündung freier Gemeinwesen als den Landesherren ebenbürtiger Mächte zu gründen, das freistaatliche neben dem monarchischen Prinzip in Deutschland zur Anerkennung zu bringen". (Gierke.)

Von Schwaben hatte die große Städteeinung ihren Ausgang genommen. Diese alte Kernlandschaft des Reiches litt an dem spezifischen Reichselend der feudalen Zersplitterung und Zersetzung in ganz besonderem Maße; und demgemäß trieb gerade hier am gebieterischsten die Not zu genossenschaftlicher Organisation. Doch der ständische Interessengegensatz hatte sich bereits so verschärft, daß Landfriedensbünde, die die verschiedenen Stände verbinden sollten, stets nur von kurzer Dauer und ohne rechte Kraft waren. Nur in feindlicher Sonderung der heterogenen Elemente lag noch die Möglichkeit einer kräftigen Organisation. So traten den Städteeinungen Fürstenbünde und zahlreiche Rittergesellschaften entgegen. Unter rein politischen Gesichtspunkten hätte eine Vereinigung der Städte und Ritterschaften gegen die Fürsten nahe genug gelegen; denn von

der sich immer mehr konsolidierenden fürstlichen Landeshoheit wurde die Freiheit des kleinen Reichsadels nicht minder bedroht als die der Städte. Auch hat es an Versuchen nach dieser Richtung keineswegs gefehlt. Aber elementarer und deshalb weitaus stärker als rein politische Berechnungen war der soziale Klassengegensatz zwischen Stadtbürgertum und Landjunkertum, der unauslöschliche Haß des Handel- und Gewerbtreibenden gegen den raubritterlichen Bedroher seiner Existenz, der grimme Neid des dürftigen Ritters gegen den behäbigen Pfeffersack. Und wie hier die soziale Abstoßung eine politische Interessengemeinschaft nicht aufkommen ließ, so ließ umgekehrt die Anziehungskraft sozialer Klassenverwandtschaft zwischen hohem und niederem Adel die politischen Interessengegensätze in entscheidender Stunde zurücktreten. Fürsten und Ritter hatten gar manchen Span miteinander; aber gegen die Bürger waren sie doch regelmäßig einig. Selbst Eberhard von Württemberg, der in ewiger Fehde mit den schwäbischen Rittergesellschaften lag, war doch erst ganz in seinem Element, wenn er an der Spitze eines Ritterheeres gegen die Städte reiten konnte.

Und dieselbe soziale Anziehungskraft versagte schließlich auch nicht gegenüber dem ersten der Fürsten, dem Ehrenhaupt des morschen Reiches, dem Kaiser. Gewiß mußte die politische Berechnung auch ihm nahe legen, vor dem immer wuchtigeren Andrange des Landesfürstentums nicht nur die kümmerlichen Reste seiner Majestätsrechte zu bewahren, sondern ihre Neubelebung zu versuchen, indem er sich auf die Macht der Städte stützte und so das Zünglein an der Wage zu ihren Gunsten lenkte. Diese Erwägung war so einfach und einleuchtend, daß sie während all der Jahrhunderte, da es überhaupt eine selbständige städtische Macht in Deutschland gab, sich immer wieder geltend machte, immer wieder ein Schwanken der kaiserlichen Politik in diesem wichtigen Punkte hervorrief. Aber immer wieder siegte zuletzt doch die elementare Kraft der sozialen Zusammengehörigkeit, die in der Krisis stets dem Kaiser seine Stellung auf der Seite des hohen und niederen Adels und gegen die bürgerlichen Gemeinwesen anwies.

Seltsam, wie sich in einigen Jahrzehnten des 14. Jahrhunderts in gedrängter Kürze noch einmal die Entwicklung einer langen Vorzeit rekapituliert. Wie einst in den Zeiten der salischen Kaiser die jungen Städte den Kampf des Kaisertums gegen das Papsttum mit

allen Mitteln ihrer neuen Machtentfaltung unterstützt hatten, so hatte sich Kaiser Ludwig der Bayer bei dem gleichen Kampfe ebenfalls vor allem auf die Städte stützen können. Und wie einst jene Harmonie zwischen Kaisertum und Bürgertum mit einer schrillen Dissonanz abbrach, den constitutiones in favorem principum, so folgten auch jetzt, nur viel rascher, auf die Periode des Einvernehmens zwischen Kaiser und Städten die städtefeindlichen Bestimmungen der goldenen Bulle. Genau wie ein und ein Viertel Jahrhundert vorher der sizilische König Friedrich im Interesse einer dynastischen Hauspolitik die Reichsrechte geschmälert und die natürlichen Stützen des Reiches geopfert hatte zu Gunsten einer Fürstenaristokratie, so schmälerte jetzt der Böhmenkönig Karl die Rechte des Reiches und opferte deren Stützen zu Gunsten einer noch engeren Oligarchie innerhalb des Fürstenstandes, der Kurfürsten. Genau wie die constitutiones in favorem principum verbietet die goldene Bulle jede Erweiterung städtischer Macht, das Pfahlbürgertum wie die Städtebünde ohne Zustimmung der Landesherren.

So war denn der große Städtebund, der alle freien Gemeinwesen des südwestlichen Deutschland vereinte, der natürliche Ausdruck für die Tatsache, daß diese Gemeinwesen im Kampfe wider alle monarchischen Mächte des Reiches einzig und allein auf ihre eigene Kraft angewiesen waren. Und beim ersten Zusammenstoß auf schwäbischem Boden begünstigte das Glück die Städte; sie schlugen bei Reutlingen das Ritterheer, das Ulrich von Württemberg führte. Bedeutungsvoller noch war es, daß sich dieser deutsche Städtebund mit dem jungen republikanischen Gemeinwesen verband, das soeben im äußersten Südwesten vom alten Stamme des Reiches sich loszulösen begann. Zu Konstanz ward 1385 ein Schutz- und Trutzbündnis zwischen dem Städtebund und der Schweizerischen Eidgenossenschaft geschlossen. Ein Ausfluß der inneren Wahlverwandtschaft aller dieser republikanischen Gemeinwesen, hätte ihr Zusammenschluß wider ihre geborenen Feinde, Landesfürstentum und Adel, von epochemachender Bedeutung für die ganze historische Entwicklung Deutschlands werden können, wenn die deutschen Städte den Eidgenossen in fester politischer Geschlossenheit und Schlagkraft wenigstens ebenbürtig gewesen wären, wie sie ihnen an materiellen Mitteln weitaus überlegen waren. Da aber versagten sie; und mit dem Grunde dieses Versagens im Gegensatze zu dem

vollen Erfolge der Eidgenossen wird eines der wichtigsten Momente berührt, die es erklären, daß die Blüte deutschen Städtewesens keine wirkliche politische Machtstellung des deutschen Bürgertums zu dauernder Folge hatte.

Fürsten und Adel auf der einen, die Städte auf der anderen Seite waren zu Machtfaktoren genossenschaftlich organisiert. Wo aber blieb im Rahmen dieser Organisation die soziale Schicht, die weitaus die größte Masse des deutschen Volkes bildete, wo blieb das Landvolk, die Bauernschaft? Wohl hatten die deutschen Städte das Bildungsprinzip freier Gemeinwesen innerhalb ihres Weichbildes zu kräftiger Entfaltung gebracht; jedoch dieses selbe Prinzip genossenschaftlicher Freiheit hinauszutragen auf das flache Land, dort, wo es in alten Zeiten auch wirksam gewesen war, es zu erhalten und für die neuen erweiterten Verhältnisse aufnahmefähig zu machen, oder auch nur freie Bauernschaften in größerem Umfange ihrem freien Gemeinwesen anzugliedern, das haben die deutschen Städte nicht nachhaltig genug versucht, jedenfalls nicht vermocht. Da hat ihnen die Macht des hohen und niederen Adels Stand gehalten und Halt geboten. Deshalb ist den deutschen Städten, die alle Elemente des modernen Staatswesens zuerst aus eigener Kraft entwickelt und schon in hohem Maße ausgebildet hatten, doch der große Wurf der Staatsbildung nicht gelungen. Jeder Fortschritt in der Entwicklung der städtischen Verfassung, der städtischen Wirtschaft, des städtischen Rechtes, der ganzen politischen und sozialen Struktur der Städte war zugleich ein Schritt weiter zur Abschließung der Städte vom Lande, zur Isolierung des Bürgertums von der Bauernschaft. An der Erweiterung dieser Kluft haben die beiden feindlichen Mächte, Städte wie Fürstentum und Adel, einträchtig miteinander gearbeitet; die Städte gruben damit ihr eigenes Grab, während hoher und niederer Adel damit die Fundamente seiner Macht schuf. Das entsprach völlig der immanenten Logik der Dinge. Denn das Prinzip des städtischen Wesens ist die politische und soziale Freiheit; das Prinzip der fürstlichen wie der adligen Grundherrschaft ist die politische und soziale Unfreiheit. Indem es die Städte geschehen ließen, ja vielfach selbst eifrig förderten, daß das Prinzip der Freiheit in die Grenzen ihres Weichbildes eingeschlossen blieb, förderten sie selbst den immer vollständigeren Sieg des ihnen feindlichen Prinzips auf dem Lande, das immer tiefere

Versinken der ganzen agrarischen Bevölkerung, der die Stütze an der materiell und geistig höher entwickelten Bürgerschaft entzogen war, in die Unfreiheit. So verleugneten sie ihr eigenes Lebenselement. Anders die Fürsten und der Adel, die dafür Sorge trugen, daß das Prinzip der Unfreiheit nach seinem Siege nicht am Weichbild der Städte Halt machte. Zunächst aber waren die Städte auch in der Zeit ihrer höchsten Blüte doch nur zerstreute Inseln im agrarischen Meer, rings von feindlichen Mächten, von heterogenen politischen und sozialen Gebilden umgeben. Es fehlte ihnen daher jeder Ansatz zu der territorialen Geschlossenheit, ohne die eine nachhaltige politische Machtentfaltung auf die Dauer unmöglich ist.

Dagegen hatte der Schweizerischen Eidgenossenschaft, seitdem die freien Bauernschaften der Urkantone sich der Unterwerfung unter habsburgische Landeshoheit kräftig widersetzt hatten, der enge Zusammenschluß von Landgemeinden und Städten bereits die Grundlage territorialer Undurchdringlichkeit gegeben. Der Bund der Bauerngemeinden von Uri, Schwyz und Unterwalden, der Landschaften Glarus und Zug, der Städte Luzern, Zürich und Bern war schon, was der weit größere deutsche Städtebund nicht war, der Anfang eines in sich geschlossenen, genossenschaftlich organisierten Freistaates. Fürsten und Adel Süddeutschlands erkannten ganz richtig, welcher von den beiden verbündeten Gegnern der ihnen gefährlichere sei, und warfen sich zunächst auf die Eidgenossenschaft. Die deutschen Städte aber fanden nicht die politische Einsicht oder die einigende Energie, in diesem auch für sie entscheidenden Kampfe ihren natürlichen Verbündeten zur Seite zu stehen; sie versuchten in schwächlichem Diplomatisieren zwischen Fürsten und Eidgenossen zu vermitteln, und blieben, da dies mißlang, schließlich neutral. Die Eidgenossen aber, Bürger und Bauern fest vereint, wehrten sich nun allein ihrer Haut. Am 9. Juli 1386 vernichteten sie bei Sempach die Blüte des süddeutschen Ritterheeres unter Herzog Leopold von Österreich; ihre Keulenschläge festigten den Grundstein republikanischer Selbständigkeit der freien Schweiz. Daß am Tage von Sempach die deutschen Bürger an der Seite der Eidgenossen gefehlt hatten, war ein bedeutungsvolles Symptom für die sich nunmehr vollziehende Scheidung der schweizerischen von der deutschen Verfassungsentwicklung. Die freien Gemeinden des kleinen Berglandes mußten um ihrer Selbsterhaltung willen ihr Schicksal von

dem der unzuverlässigen Bundesgenossen im Reiche trennen. Diese aber vermochten sich nicht allein ihrer Haut zu wehren; zwei Jahre später wurden die Aufgebote des großen Städtebundes bei Döffingen und Worms von Fürsten und Adel aufs Haupt geschlagen. Und der deutsche König beeilte sich, den Sieg seiner fürstlichen Standesgenossen feierlich zu sanktionieren; auf dem Reichstage zu Eger wurde 1389 der große Städtebund von Reichs wegen aufgelöst, während der Fürstenbund selbstverständlich bestehen blieb. Das monarchische Prinzip hatte hier über das freistaatliche triumphiert; und dieser Triumph war ein endgültiger.

Allerdings haben partikuläre Städtebünde auch in Oberdeutschland noch während des ganzen folgenden Jahrhunderts fortbestanden und sich gelegentlich in der Reichspolitik geltend zu machen versucht. Aber das Bewußtsein der aus ihrer Isolierung und Zerrissenheit folgenden Schwäche lähmte jetzt vollends jede energische Initiative. Wenn auch in diesen Zeiten hin und wieder noch am Kaiserhof der Plan auftauchte, die Städte gegen die Fürsten auszuspielen, so mußte er doch sofort schon wegen der unüberwindlichen „Fürsichtigkeit" städtischer Politik fallen gelassen werden. Selbst ihre Reichsstandschaft hob die Reichsstädte nicht nachhaltig über diese untergeordnete Stellung hinaus. Auf den Reichstagen spielten sie meist eine etwas kümmerliche Rolle; ward ihnen doch sogar die Standschaft selbst immer wieder bestritten und nur als gnädige Zulassung der fürstlichen Oberstände dargestellt. Das bürgerliche dritte Kollegium blieb eben ein sozialer Fremdkörper im Rahmen der Fürstenoligarchie des Reiches.

In seltsamer Weise kontrastiert diese politische Ohnmacht der deutschen Städte mit der fortdauernden wirtschaftlichen Blüte des städtischen Bürgertums; denn erst jetzt trat ja die eigentliche Hochkonjunktur des bürgerlichen Reichtums in die Erscheinung. Erst das 15. und 16. Jahrhundert sieht das Emporkommen der Geld- und Handelsfürsten, der finanziellen Großmacht bürgerlicher Häuser, der Fugger und Welser und ihresgleichen. Nach ihrer politischen Niederlage bleiben die Städte doch die wirtschaftliche und finanzielle Hauptkraft im Reiche, ja werden es noch mehr als zuvor. Der große Florentiner Nicolo Macchiavelli hat bei einem flüchtigen Besuche in Deutschland vor vier Jahrhunderten mit dem untrüglichen Scharfblick des politischen Genies den für Deutschland charakteristischen

Zustand erkannt und es ausgesprochen, daß die wahre Kraft Deutschlands nicht in den Fürsten, sondern in den Städten ruhe, daß aber diese Kraft wegen der politischen Unfähigkeit und Zerrissenheit des deutschen Bürgertums weder zu verwerten noch zu fürchten sei.

Gewiß mußte die gewaltige wirtschaftliche Macht, die angesichts der Neuheit solcher riesigen Kapitalbildungen nur um so erdrückender und überwältigender wirkte, Handelshäusern vom Schlage der Fugger und Welser auch einen mächtigen Einfluß in der großen Politik verschaffen. Aber es ist das Charakteristische, daß dieser Einfluß nur dem Großkapitalisten als solchem, nicht seiner sozialen Gruppe, dem Bürgertum als Gesamtheit zugute kommt. Als Großunternehmer, als Inhaber riesiger Besitzmassen, vor allem als Gläubiger von Kaisern, Fürsten und fremden Staaten erwerben die Männer der Hochfinanz Einfluß auf den Gang der Staatsgeschäfte; sie werden sozusagen stille Teilhaber an diesem Geschäft der Fürsten, wie die Fürsten gelegentlich stille Teilhaber ihrer wirtschaftlichen Unternehmungen werden. Das in den Städten politisch organisierte Bürgertum geht jedoch bei dieser fürstlich-hochfinanziellen Konsortialbeteiligung nicht nur leer aus, sondern wird dadurch sogar in doppelter Weise vernichtend geschlagen. Einmal lösen sich so seine mächtigsten und wirtschaftlich stärksten Glieder von seinen Interessen los und treten in Interessengemeinschaft mit seinem politischen und sozialen Gegner. Der fürstlichen, nicht der städtischen Machtentwicklung waren im wesentlichen die von dem jungen Großkapitalismus agglomerierten Mittel dienstbar. Wie manche entscheidenden Schläge der Fürsten gegen die Städte sind direkt und indirekt vom bürgerlichen Reichtum finanziert worden. Auf der anderen Seite trifft der durch die Überlegenheit dieses bürgerlichen Großkapitals begreiflicherweise bei den anderen Volksschichten wachgerufene Haß und Neid unterschiedslos das ganze Bürgertum, seine wirtschaftliche Tätigkeit in Handel und Gewerbe, wie seine politische Organisation in den Städten. Was die Bankiers und stillen Geschäftsfreunde der Fürsten wirklich oder vermeintlich gesündigt haben, das soll an dem Bürgertum und den Städten gerächt werden. Und gerade die Fürsten haben niemals die günstige Gelegenheit versäumt, diese Stimmung als willkommenes Machtmittel im Kampfe gegen die Städte auszubeuten.

Die „Fuggerei" war für die Zeitgenossen der Inbegriff einer ebenso ungeheuerlichen wie widerrechtlichen Bereicherung, der Monopolisierung und Ausbeutung, der Ringbildung, des Geld- und Warenwuchers im allergrößten Stile. Sicherlich mischte sich in diesem Urteil mit berechtigtem Unmut über schädliche Auswüchse des kaufmännischen Großbetriebs eine Fülle von engherziger Scheelsucht verarmender Krautjunker, neidischer Übertreibung minder glücklicher Konkurrenten, und vor allem eine kurzsichtige, aber weit verbreitete Verkennung der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Tatsache selbst wie die Wirkungen einer solchen Konzentrierung von mobilem Vermögen, in Sonderheit von Geldbesitz erschreckten schon durch die ungewohnte Neuheit ihrer Erscheinung; man sah nicht, wie diese Kapitalkonzentration an sich, namentlich in den damaligen Verhältnissen, oft ohne jede listige Nachhilfe gewisse Monopolisierungen nach sich ziehen mußte. Dazu kam die verbitternde Wirkung der gewaltigen Preisrevolutionen dieser Epoche. Das rapide Sinken des Geldwertes war die Folge einer bisher unerhörten Vermehrung des Edelmetalls. Diese stand freilich mit jener Kapitalagglomeration auch insofern in innerem Zusammenhang und Wechselwirkung, als die hoch gesteigerte Ausbeute des deutschen Bergbaues, durch die Mittel der großen Handelshäuser gefördert, zugleich diese Mittel wieder gewaltig erhöhte. Dann erfolgte noch der märchenhafte Zustrom von Gold und Silber aus der eben erschlossenen neuen Welt. Dem Volke aber hieß und bedeutete dies Sinken des Geldwertes empfindliche Teuerung aller Lebensbedürfnisse, wofür man die Schuld eben dem neuen Schrecknis der Fuggerei zuschrieb. Und als mitschuldig an der Fuggerei erschien dem erregten Volke jeder handeltreibende Bürger der Städte, der doch von ihrer Entwicklung oft mehr Schaden als Vorteil hatte. Solche Stimmung verklärte dann das saubere Handwerk des ritterlichen Straßenräubers, dessen roher Haß sich schon nicht mehr an der Ausplünderung des städtischen Pfeffersacks genügen ließ, sondern den reisenden Kaufmann gern auch körperlich verstümmelte. Sie machte den habsüchtigen Fiskalismus der Fürsten fast populär, die durch unendliche Zollplackereien den wirtschaftlichen Verkehr unterbanden, die die Straßen verfallen ließen, um die Güter der auf dem grundlosen Wege umgestürzten Wagen nach dem wahnsinnigen Rechte der Grundruhr konfiszieren zu können. Und auch das heilige Reich

hörte wohlwollend den Jammer des Volkes. Auf Reichstagen, bei denen sie den kostspieligen Aufenthalt wohl mit Fuggerschem Geld bestritten, berieten Kaiser und Fürsten über Maßnahmen, um zugleich die dem verarmten Reiche mangelnden Mittel aus den städtischen Bürgerschaften herauszupressen, und doch jeden wirtschaftlichen Fortschritt, vor allem aber jede politische Selbständigkeit der Städte zu hintertreiben.

Von ihren stärksten Elementen verraten, von allen Seiten angefeindet und bedrängt, werden die städtischen Bürgerschaften immer verschüchterter und kleingeistiger. Schon tritt an die Stelle des alten Trotzes jener servile Geist, der zu den Fürsten als zu höheren Wesen emporschaut. Wie „die Hunde unterweilen mit Beweglichkeit des Schwanzes, etwan mit Winselung oder sonst mit welcher Bedeutung des Leibes sie dann mögen", sich ihrem Herrn nahen, so naht ein bürgerlicher Chronist dieser Zeit nach seinen eigenen Worten dem Fürsten, dessen Taten er beschrieben. Die Pest der bürgerlichen „Hundsfötterei" beginnt, eine schier unausrottbare Seuche, in den Städten sich einzunisten. Die Angst um das eigene Dasein ertötet jede kräftigere Regung des Gemeingeistes nach außen wie im Inneren. Einst war jeder Zuzug vom Lande in die Stadt den aufstrebenden Bürgerschaften willkommen gewesen; jetzt sucht man ihn in enger Scheu fernzuhalten, um den bisherigen Bürgern die Existenz nicht zu schmälern, und um die Masse des besitzlosen Volkes nicht zu mehren. Denn in Wechselwirkung setzt mit dem äußeren Rückgang auch die innere Reaktion, der Verfall der bürgerlichen Verfassungen ein. Träger dieser Reaktion wurde die glänzendste Städteverbindung, die den Fall des großen oberdeutschen Städtebundes tatlos hatte geschehen lassen, ihn so freilich überdauernd, ohne jedoch ihren Niedergang wie den alles städtischen Gemeinwesens lange aufhalten zu können: die Hansa.

6.

Von der Entstehung dieses großen Bundes durch den genossenschaftlichen Zusammenschluß der deutschen Kaufmannsgilden im Auslande mit dem Bunde der Mutterstädte wurde schon oben gesprochen. In der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts hatte die Hansa den Zenit ihrer Macht erreicht, einer Macht, die nicht auf

einer festen und vollendeten Organisation, vielmehr auf einer weitreichenden Interessengemeinschaft beruhte. Darin lag eine Zeit lang ihre eigenartige Stärke, dann aber ein wichtigster Grund der Zersetzung und des Verfalls. Auf der Höhe ihrer Entwicklung umfaßte die Hansa fast alle wichtigeren Städte und Handelsplätze des deutschen Nordens, vom Niederrhein über die Nord- und Ostseeküsten nebst ihrem Hinterlande bis nach Livland hinauf. Ein zuverlässiges Verzeichnis ihrer Mitglieder hat die Hansa selbst niemals aufzustellen vermocht. In ihrer Blütezeit verband sie einige siebzig Städte. Doch wechselte nicht nur die Zahl der Hansestädte; auch ihr Verhältnis zum Bunde war ein verschiedenartiges, indem den unmittelbaren Bundesstädten sich andere, kleinere Orte angliederten als mittelbare Genossen der Hansa. Dazu kamen ihre ursprünglichen Keimzellen, die deutschen Kaufmannsgenossenschaften im Auslande, vor allem in London, Brügge, Bergen und Nowgorod, die nun als hansische Kontore mit eigener Organisation dem Städtebunde subordiniert waren. Doch nicht nur durch diese Außenwerke griff die Hansa über die Reichsgrenzen hinaus; sie erstreckte sich im Westen bis in die Niederlande, im Norden bis zum gotländischen Wisby, während im Osten das Ordensland Preußen in besonders engen Beziehungen zu ihr stand. Dieser gewaltigen räumlichen Ausdehnung trug eine dezentralisierende Organisation Rechnung, die den gesamten Bund in einige engere Teilbünde gruppierte, zuerst in drei Drittel, das lübisch-sächsische, das preußisch-westfälische und das gotländisch-livländische; später in Viertel oder Quartiere. Während in den Anfangszeiten der Westen, die niederrheinischen Städte mit Köln an der Spitze und ihre englischen Handelsniederlassungen eine führende Rolle gespielt hatten, verlegte sich der Schwerpunkt im Laufe der Entwicklung nach Nordosten; und Lübeck, der Vorort des wendischen Quartiers, wurde das Haupt des ganzen Bundes. Seine Organisation wie die der einzelnen Drittel beschränkt sich im wesentlichen auf die Tagfahrt, die Versammlung der geschickten Ratsherren der verbündeten Städte. Die Hansetage fassen Beschlüsse mit bindender Kraft für die Hansegenossen, schreiben für Bundeszwecke eine gemeine Steuer, einen Ausfuhrzoll auf alle Kaufmanns- und Schiffswaren aus, das Pfundgeld; sie erlassen Ordnungen über Münze und Gewicht, über Strandrecht und Stapelrecht; sie bringen auf Grund einer Bundesmatrikel eine Bundeskriegsmacht, namentlich eine Kriegsflotte zu-

sammen. Denn eine Handelspolitik, in Sonderheit eine Seehandelspolitik großen Stiles war damals wirksam nur mit den kriegerischen Machtmitteln einer auswärtigen Eroberungspolitik zu führen; ihrer bedurfte es vor allem auch zur Seebefriedung wider Vitalienbrüder und andere Piraten. Die wirtschaftliche Machtstellung der Hansa in ihrer Blütezeit beruhte im wesentlichen auf der Tatsache, daß die verbündeten Städte, die nach ihrer geographischen Lage den gesamten südlichen Küstenstrich der Nord- und Ostsee und die Mündungen aller großen Flüsse von den Niederlanden bis nach Preußen, Livland und Esthland hinauf beherrschten, durch diplomatische und kriegerische Mittel auch die politische Suprematie über Dänemark und die skandinavischen Reiche errungen und damit die fast ausschließliche Herrschaft über den ganzen Durchgangsverkehr zwischen Ost und West in ihre Hand gebracht hatten. Im besonderen stand und fiel die Macht des Vororts Lübeck mit seiner Herrschaft über die Verkehrswege zwischen Nord- und Ostsee. Der Landverkehr bewegte sich auf der holsteinischen Straße von Hamburg nach Lübeck. Daneben hatte die hansische Vormacht bereits den Bau eines Nord-Ostseekanals, des „Grabens" von der Trave zur Delvenau 1390—1398 unternommen. Aber der wichtigste Handelsweg blieb doch immer die große Seestraße durch den Sund. Deshalb war die Behauptung der hansischen Suprematie in Dänemark der Angelpunkt und die Lebensfrage der Lübischen Politik.

Wie sehr der Zusammenhalt der Hansa wesentlich auf die handelspolitische Interessengemeinschaft gestellt war, das zeigt sich auch darin, daß das einzige Machtmittel des Bundes über seine Glieder die Ausstoßung aus dem Bunde war, die Boykottierung, Verhansung genannt. Sie zog den Abbruch jedes Handelsverkehrs mit den Kaufleuten der verhanseten Stadt nach sich, den Ausschluß der letzteren von den Kontoren und Gilden des gemeinen deutschen Kaufmanns im Auslande. Solche Verhansung genügte, um selbst Städte wie Köln und Bremen zur Unterwerfung unter Bundesbeschlüsse zu zwingen, — freilich nur so lange wie die Hansa den gesamten niederdeutschen Außenhandel beherrschte. Ihre ganze Existenz beruhte also auf ihrer äußeren Machtentfaltung; sobald diese versagte, mußte sie auch innerlich zusammenbrechen. Aus dieser Eigenart des größten und mächtigsten Städtebundes unserer Geschichte ergeben sich überaus bedeutungsvolle Konsequenzen nicht nur für

sein eigenes Schicksal, sondern auch für die weitere Entwicklung des deutschen Städtewesens überhaupt.

Gewiß ist es ein wunderbares historisches Schauspiel, daß zu einer Zeit, da das Heilige römische Reich deutscher Nation in seiner Verelendung schon zum Gespött der Völker geworden war, der gemeine deutsche Kaufmann den ganzen Norden Europas handelspolitisch und zum großen Teil auch politisch mit überlegener Gewalt beherrschte. Mit Recht ist auch das Überwiegen eines einheitlich nationalen Charakters der Hansa in auffallendstem Gegensatz zu der sonstigen landschaftlichen und ständischen Zersplitterung Deutschlands hervorgehoben worden. Auf den hansischen Kontoren und in ihren Gildehäusern von London und Brügge bis Bergen und Nowgorod war der gemeine deutsche Kaufmann als solcher der Herr ohne wesentlichen Unterschied der Stammes- und Landesangehörigkeit. Diese Verwischung der Stammesgegensätze ward noch dadurch begünstigt, daß der Kern der hansischen Mutterstädte auf dem Boden jenes ostelbischen Koloniallandes lag, dessen aus allen deutschen Gauen gemischte Bevölkerung den alten Unterschied der Stämme kaum noch kannte.

Aber das war doch nur die glänzende Außenseite des großen sozialen Baues, mit der seine innere Gestaltung recht wenig harmonierte. Der imposanten äußeren Machtentfaltung und der scheinbaren Geschlossenheit des Auftretens nach außen entsprach in der Heimat keine Bildung von territorialer Undurchdringlichkeit oder organischem Zusammenhange. All dies ruhte vielmehr auf einem lockeren Bunde weit verstreuter Städte, die in der geschilderten Weise als Inseln von heterogener politischer und sozialer Struktur aus dem flachen Lande emporragten. Und in dieser Hinsicht war nun gerade jene geographische Lage des hansischen Kerns auf ostelbischem Kolonialboden eine überaus ungünstige. Denn hier stand den zerstreuten Städten das Territorialfürstentum in einer Geschlossenheit gegenüber, von der im alten westelbischen Deutschland gar keine Rede war. Hier fehlte es an jener überreichen Fülle der die landesfürstlichen Territorien durchbrechenden, größeren und kleineren reichsunmittelbaren Gebiete, an Reichsbistümern und Reichsstiftern, Reichsvogteien und Reichsstädten, Reichsritterschaften und Reichsdörfern. Vielmehr war hier rings um das Weichbild der Städte der Landesherr der einzig wichtige Machtfaktor. Zur Hanse selbst gehörte

neben freien und Reichsstädten eine große Anzahl von Landstädten. Und da alles Lebensinteresse der Hansa auf die handelspolitische Machtentwicklung nach außen gerichtet war, wobei sie häufig im Bunde mit dem Landesfürstentum auftrat, hütete sie sich um so sorgfältiger, in die Händel der Städte mit ihren Fürsten verwickelt zu werden. Handelspolitische Erwägungen erklären die ängstliche Zurückhaltung der Hansa, als die flämische Demokratie dem burgundischen Fürstentum erlag. So erklärt es sich, wie die mächtige, glänzende Hansa tatlos dem Untergange des oberdeutschen Städtebundes zusehen konnte, mit dem sie doch durch die rheinischen Städte im Zusammenhange stand. So erklärt es sich, daß sie auch in der Folgezeit sich nicht rührte, wenn ihre eigenen Mitglieder von den Landesfürsten ihrer Autonomie und Freiheit beraubt wurden. Wohl war man sich des prinzipiellen politischen Gegensatzes zum Fürstentum bewußt; wiederholte Hansebeschlüsse verboten bei Strafe der Verhansung die Anrufung von Fürsten in inneren hansischen Angelegenheiten. Aber im ernsten Kampfe wider die vordrängende Macht ihres Landesherrn fand eine Hansestadt beim Bunde kaum je eine andere Unterstützung als schwachmütige Vermittlung oder allenfalls eine kleine Geldhilfe. Ohne Widerstand duldete die Hansa den Abbruch, der ihr durch Friedrich II. von Brandenburg geschah, obgleich die beiden Hohenzollern, Friedrich in der Mark und Albrecht Achill in Franken, um die Mitte des 15. Jahrhunderts recht eigentlich das Bindeglied zwischen dem städtefeindlichen Fürstentum Nieder- und Oberdeutschlands waren. In alledem zeigt es sich handgreiflich, wie die Stärke der Hansa, ihre äußere Machtpolitik, zur verhängnisvollen Quelle der Schwäche wird, indem sie um jenes äußeren Interesses willen ihr eigenstes Grundprinzip, die bürgerliche Freiheit und Selbstbestimmung, dem feindlichen Prinzip der Fürstenherrschaft opferte.

Doch auch für das innere städtische Verfassungsleben selbst ergab sich aus der eigenartigen Struktur der Hansa und der dadurch bedingten einseitigen äußeren Machtpolitik eine stark reaktionäre Tendenz, die sich einer weiteren Entwicklung der Stadtverfassungen in demokratischem Sinne entgegenstemmte und auch dadurch die Überwindung des städtischem Freiheitsprinzips durch das fürstliche Herrschaftsprinzip von innen heraus vorbereitet hat. Die eigentliche Basis für das ausgedehnte hansische Machtbereich wird durch den Hinweis

auf den Städtebund noch zu weit gefaßt; genau genommen waren die Träger des Ganzen nur die herrschenden Kaufmannsgilden der führenden Hansestädte. Je schmäler diese Basis war, desto unabweislicher schien die Notwendigkeit der Konzentrierung aller Macht in den Händen dieser kaufmännischen Oligarchie; nur um diesen Preis glaubte man die äußere Machtstellung der Hansa behaupten zu können. Und es ist sehr begreiflich, daß auch umgekehrt jene herrschende Klasse zur Aufrechterhaltung ihrer eigenen Macht in der Heimat sich der äußeren Machtstellung des hansischen Bundes bediente. Begünstigt ward diese Richtung durch die besondere soziale Struktur der Städte, auf die die Führung des Bundes übergegangen war, der Küstenplätze des Koloniallandes mit Lübeck an der Spitze. In diesen verhältnismäßig erst spät entstandenen und rasch emporgewachsenen Gemeinwesen hatte es eine eigentlich aristokratische Geschlechterherrschaft wie in den alten Städten des Südens und Westens kaum gegeben. Auf diesem rauhen Boden, inmitten des harten Kampfes um das Dasein mit dem feindlichen Element und mit feindlichen Völkern war kein Platz für behäbige „Müßiggänger" gewesen, die von Renten und Gülten lebten. Statt ihrer bekam hier der erfolgreiche Kaufmann das Heft in die Hand, eine weit tüchtigere und zähere soziale Schicht, die ihre Herrschaft nachdrücklicher zu behaupten verstand. Das gelang ihr um so mehr, als ihr nicht wie dem grundbesitzenden Patriziat der Städte im Süden und Westen die wirtschaftliche Entwicklung ungünstig war, sondern sie im Gegenteil in noch höherem Maße als die Handwerker begünstigte. Hier entwickelte sich also der soziale und politische Gegensatz erst auf Grund einer bereits geldwirtschaftlichen Differenzierung; deshalb haben die Verfassungskämpfe hier zuerst eine ganz moderne Gestalt angenommen. Es ist ein Kampf zwischen der herrschenden und besitzenden Klasse kaufmännischer Unternehmer und den minderbemittelten, handarbeitenden Schichten. Und als dann die Zunftbewegung auch in dieses Gebiet hinübergreift, nimmt sie hier doch eine andere Gestalt an und erfährt ein anderes Schicksal als im südlichen und westlichen Deutschland.

Der Zusammenstoß der in Altdeutschland fast überall schon mehr oder minder erfolgreich gewesenen Zunftbewegung mit den Kreisen der Hansa erfolgte gegen Ende des 14. Jahrhunderts in Braunschweig, das eine Art Übergangsstation vom Südwesten zum

Nordosten bildete. Dem Zuge der Zeit folgend, hatte diese Hansestadt nach manchen Kämpfen ihre Verfassung im Sinne der Zunftforderungen reformiert, stieß aber nun damit auf die heftige Reaktion des Bundes, der 1375—1380 die Verhansung über Braunschweig verhängte. Daß damit die politische Ansteckungsgefahr keineswegs beseitigt war, mußte bald darauf der stolze Vorort Lübeck an sich selbst erfahren. Im Westen, in Köln ließ man die radikale Zunftverfassung freilich notgedrungen bestehen; aber für die Städte lübischen Rechtes hielt man um so eifersüchtiger an dem Grundsatze fest, der jedem Handwerker den Eintritt in den Rat verschloß. Wohl erheben sich auch in Bremen und Hamburg, in Stralsund, Rostock, Wismar und in Lübeck selbst die Zünfte zum Kampfe um eine Demokratisierung der Stadtverfassung, werden jedoch von dem kaufmännischen Rat mit rücksichtsloser Energie niedergeschlagen. Die Schließung der Zünfte, ihre Beschränkung auf eine fest begrenzte Zahl von Mitgliedern wird hier nicht von den Zünften, vielmehr von ihren oligarchischen Besiegern eingeführt, um ihre Kraft zu brechen. Trotzdem ist die Bewegung auch im Machtbereich der Hansa nicht endgültig überwunden; immer wieder brechen Volksunruhen gegen das Ratsregiment aus. Die Unzufriedenheit wird geschürt durch das Anschwellen der städtischen Budgets in Folge der kostspieligen Auslandspolitik der Hansa, zu deren Deckung die Gemeinde, vor allem die Zunftgenossen stets erhöhte Lasten tragen müssen. Um so nachdrücklicher fordern sie die Teilnahme am Ratsregiment, und erzwingen endlich 1408 auch in Lübeck diese Verfassungsreform. Die Oligarchen des alten Rates aber emigrieren und rufen Kaiser und Reich, fremde und deutsche Fürsten zum Kampfe wider die demokratisierte Vaterstadt auf, erwirken gegen sie ein Erkenntnis des Reichshofgerichts, ja die Verhängung der Reichsacht. Was feierliche Hansebeschlüsse wiederholt verpönen, das tun die depossedierten Führer der Hansa unbedenklich, um ihre Oligarchie daheim zu restaurieren. Und nach zehnjährigem zähen Mühen und Wühlen gelingt wirklich die lübische Gegenrevolution mit Hilfe des Kaisers, des Dänenkönigs und der benachbarten Landesfürsten. Sofort aber benutzt der restaurierte patrizische Rat seine führende Stellung in der Hansa, um die Autorität des Bundes zum Bollwerk gegen die Demokratie in den einzelnen Städten zu machen. Das große Hansestatut von 1418 erklärt die Erhaltung der

bestehenden Ratsverfassungen zum hansischen Grundgesetz; es bedroht Aufrührer gegen ihren heimischen Rat mit Tod oder Verfestung in allen Hansestädten; es verhängt die Verhansung gegen jede Stadt, die ihren Rat aus der Macht verdrängen würde. Und im Übermut triumphierender Reaktion befiehlt der Hansetag, dies Statut, in großen Buchstaben auf eine Tafel geschrieben, in jedem hansischen Rathause aufzuhängen. In alledem lag ein vernichtender Selbstwiderspruch, ein verhängnisvoller Bruch mit dem Entwicklungsprinzip genossenschaftlich freier Einung, auf dem historisch das ganze Städtewesen und seine Fortbildung zu Städtebünden beruhte. Es war der Anfang vom Ende der Hansa und der deutschen Städtefreiheit überhaupt.

Gewiß wurde der Selbsterhaltungstrieb der herrschenden Klasse in dieser reaktionären Politik wesentlich bestärkt durch die gefährdete äußere Machtstellung der Hansa. Ihr Niedergang begann, da die skandinavischen Reiche und England zu selbständigen Machtfaktoren wurden; da der Orden in Preußen dem Ansturm Polens und die Selbständigkeit Nowgorods mit seinen Ansätzen städtischer Kultur den Großfürsten von Moskau und ihrer verkehrsfeindlichen Barbarei erlag. Aber es war doch auch ein untrügliches Symptom der versiegenden inneren Kraft, daß die Hansa die Blüte ihres Handels nur durch krampfhaftes Anklammern an ihre veralteten Privilegien behaupten zu können meinte, durch Sperrung des Sundes gegen die in fortschreitender Entwicklung sie überflügelnden Handelsvölker des Westens. Äußere und innere Stagnation und Reaktion gingen Hand in Hand. Der politischen folgte die wirtschaftliche Emanzipation der nördlichen Länder von der hansischen Beeinflussung. Damit vollzog sich zugleich eine Spaltung innerhalb der Hansa selbst, indem die wirtschaftlichen Interessen ihrer westlichen Glieder unter Führung Kölns, die sie auf die Niederlande und England hinwiesen, in immer schärferen Gegensatz zu denen des Ostens unter Lübeck traten. Wohl erzwang nochmals in den siebziger Jahren des 15. Jahrhunderts die Hansa gleichzeitig die Erneuerung ihrer privilegierten Stellung in England und die Unterwerfung des widerspenstigen Köln. Aber dieser glänzende Erfolg vermochte den Niedergang kaum zu verzögern, jedenfalls nicht abzuwenden. Die mit der Epoche der Entdeckungen einsetzende allmähliche, aber unaufhaltsame Verschiebung der großen Handelswege nach der

atlantischen Küste mußte schließlich den wirtschaftlichen Wettstreit endgültig zu Ungunsten der im Osten wurzelnden Hansa entscheiden.

Inzwischen hatten sich als Ausfluß dieser großen wirtschaftlichen Evolutionen auch in den oberdeutschen Städten die sozialen und politischen Verhältnisse nach einer Richtung entwickelt, die schon oben angedeutet wurde, und die nun auch hier einen ähnlichen Stillstand und Rückschlag der inneren städtischen Verfassungsentwicklung wie in den Hansestädten herbeiführte.

7.

Einst war der Sieg der Zunftbewegung um deswillen ein bedeutungsvoller politischer und sozialer Entwicklungsfortschritt gewesen, weil er die politische und soziale Ebenbürtigkeit des Arbeitsbesitzes mit dem Grundbesitz, des Erwerbseigentums mit dem Feudaleigentum zur Anerkennung brachte. Nun aber löste die wirtschaftliche Evolution das gewerbliche Arbeitseigentum allmählich in seine beiden Elemente auf; der beginnende Kapitalismus sonderte auch das bürgerliche Eigentum von der bürgerlichen Arbeit, indem er aus ihnen zwei verschiedene Faktoren des sich neugestaltenden Produktionsprozesses machte. Damit differenzierten sich auch sozial und politisch innerhalb der Bürgergemeinde die beiden Gruppen der gewerblichen Unternehmer und der gewerblichen Arbeiter. Es ist im Rahmen des Handwerks der erst jetzt schärfer hervortretende Gegensatz von Meistern und Gesellen.

Gleichviel ob man dem oben erörterten Übergange des Handwerksbetriebs vom Lohnwerk zum Preiswerk eine auch für diese Verhältnisse entscheidende Bedeutung beilegen mag oder nicht, in jedem Falle wird die Verschärfung des Gegensatzes von Meistern und Gesellen oder Knechten erst nach dem Siege der Zunftbewegung bedeutsam. Wohl hatten sich schon früher, dem allgemeinen Zuge nach genossenschaftlicher Organisation folgend, auch die Handwerksknechte zu eigenen Gesellengilden zusammengetan, die vielfach gleich den Zünften selbst auch in Gestalt religiöser Brüderschaften für das seelische und leibliche Wohl der Genossen sorgten und sich der gemeinsamen Interessen gegenüber ihrer Zunft annahmen. Indessen konnte von einem tieferen Gegensatze so lange nicht die Rede sein, als sich der Handwerker und sein Knecht wirtschaftlich

und sozial noch so überaus nahe standen, dieser wie jener im wesentlichen von seiner Hände Arbeit lebte; die Betriebe durchweg klein, die Anzahl der Gesellen kaum größer als die der Meister, und damit die Stellung des Gesellen regelmäßig nur ein kurzer Übergangszustand für den angehenden Meister war. Das änderte sich in demselben Maße, wie die Wohlhabenheit der erfolgreichen Zunftmeister stieg, der Umfang und damit das notwendige Betriebskapital einer Reihe von Handwerken anwuchs, die Zunftmeister durch ihren Einzug in den Rat politisch das Heft in die Hand bekamen; während die Zahl der Gesellen sich durch den Anzug einer größeren Überschußbevölkerung vom Lande stark vermehrte und damit ihre wirtschaftliche und soziale Lage sich sehr erheblich verschlechterte. Allerdings versuchten vielfach die Zünfte selbst durch allerlei Beschränkungen und Verbote, die einzelnen Betriebe möglichst klein zu halten und ihrer geldwirtschaftlichen Ausdehnung entgegenzuwirken. Aber gegenüber der ökonomischen Entwicklung war dies Bestreben meist ohnmächtig und erscheint selbst schon als ein Symptom des Niederganges, des reaktionären Mißtrauens zur eigenen Kraft. Die Überlegenheit des mit größeren Mitteln betriebenen Gewerbes machte sich unwiderstehlich geltend; seine höhere Produktivität drückte kleinere Meister zu Zwischenmeistern oder Heimarbeitern herab; und bald begann sich unter dem Einflusse des Seehandelskapitals der Hansestädte, dann auch unter dem des jungen Großkapitals der oberdeutschen Landhandelsplätze aus dem Handwerk das Verlagsystem und die Manufaktur zu entwickeln. Die zu Wohlhabenheit und politischem Einfluß gelangten Zunftmeister verbanden sich mit den Kaufherren und den Restern der Geschlechter zu einem neuen, nunmehr ausgesprochen plutokratischen Patriziat. Die Errungenschaften der Zunftverfassung ermöglichten es ihnen, in den Formen zünftiger Organisation die Ausschließungstendenzen jeder Oligarchie rückhaltlos geltend zu machen. Ging schon die wirtschaftliche Entwicklung auf eine Beschänkung der Zahl selbständiger Meister hinaus, so ward dieses Resultat noch durch künstliche Maßregeln über Gebühr gesteigert. Die Furcht vor Übersetzung des Handwerks diente als Grund oder Vorwand, um den Gesellen die Erlangung gewerblicher Selbständigkeit weit über das durch die wirtschaftlichen Verhältnisse gebotene Maß hinaus zu erschweren oder ganz unmöglich zu machen. Zu diesem Zweck ward die Lehrzeit verlängert, der Wanderzwang

ausgedehnt und verschärft, die Kostspieligkeit des Meisterstücks erhöht, und außerdem noch die Zurücklegung einer längeren Wartezeit, der sog. Mutjahre, verlangt. Das immer deutlicher hervortretende Ziel war hier, ganz wie bei den alten Geschlechtern, die Beschränkung des Kreises der Privilegierten auf die Söhne, Schwiegersöhne oder sonstigen Angehörigen und Verschwägerten der gegenwärtigen Genossen.

Mit alledem aber ward auf der anderen Seite die Gesellenschaft aus einer Übergangsschicht angehender Meister zu einer eigenen, mehr und mehr auf dauernd unselbständige Verwertung ihrer Arbeitskraft angewiesenen sozialen Gruppe. Damit erlangte ihre alte genossenschaftliche Organisation eine neue Bedeutung; sie ward zur Kampforganisation der gewerblichen Arbeiter gegen die gewerblichen Unternehmer. Und diese neue Bedeutung stärkte die Intensität wie die Extensität der Genossenschaft. Sie setzte sich selbst ihre Führer, die von dem örtlichen Hauptquartier jeder Gesellenschaft, der Schenke oder Herberge aus die gemeinsamen Angelegenheiten leiteten. Die Wanderschaft brachte die Gesellenverbände eines Handwerks in allen deutschen Städten in einen innigen Zusammenhang; der zuwandernde Gesell wurde auf der Herberge von den Vorständen seiner dortigen Genossenschaft begrüßt, die sich auch nach Arbeit für ihn umtaten. Auf diesem Wege gelang es meist der Gesellenschaft, die ganze Arbeitsvermittlung in ihre Hand zu bekommen. Sie sorgte für Zucht und Ordnung unter den Genossen; aber sie vertrat auch mit recht schneidigen Mitteln ihre Interessen gegen die Meister. Bessere Löhne, Verkürzung der Arbeitszeit, freilich weniger die der täglichen als der wöchentlichen Arbeitszeit durch Gewinnung des blauen Montags, wurden gelegentlich durch Arbeitseinstellung und Verrufserklärung durchgesetzt. Von der Autonomie der Genossenschaft selbst war es dann nur ein Schritt zur Forderung politischer Rechte für die Genossen im Gemeinwesen, ihrer Beteiligung an der Ratsbesetzung. Fast konnte es scheinen, daß sich dieselbe Entwicklung des städtischen Wesens noch einmal auf einer dritten Stufe wiederholen würde, die sich schon zweimal im Kampf und Sieg der Geschlechter gegen die Stadtherren, der Zünfte gegen die Geschlechter abgespielt hatte.

Indessen kam es dazu nicht mehr. Dieser mittelalterlich korporativen Form politischer Umgestaltungen waren nunmehr die wirt-

schaftlichen und sozialen Verhältnisse entwachsen. Nicht mehr Zunft und Gesellengilde als solche standen einander gegenüber, vielmehr eine kleine Klasse wirtschaftlich Besitzender, sozial Privilegierter, politisch allein Berechtigter auf der einen Seite und eine große Masse wirtschaftlich nur auf ihre Arbeitskraft Angewiesener, von allen sozialen Bevorzugungen und politischen Rechten Ausgeschlossener auf der anderen Seite. Geschlechter, Kaufherren, wohlhabende Zunftmeister waren zu einer herrschenden Klasse verschmolzen, deren „Kranzlein", d. h. Cliquen, den Rat besetzten und das städtische Regiment führten, meist nicht frei von oligarchischem Übermut und oligarchischer Korruption. Wie die Zunftmeister die Zunft, so suchte diese bürgerliche Aristokratie die Bürgerschaft zu schließen; und wenn sie den Leuten, die vor den immer noch unleidlicheren Verhältnissen des flachen Landes flüchteten, die Aufnahme in die Stadt nicht verweigern konnte, so weigerte sie ihnen doch die Aufnahme in das Bürgerrecht. Solche rechtlosen Bürger aber vereinigten sich nunmehr mit den unzufriedenen Gesellen, mit deklassierten Meistern, mit allerlei fahrendem Volk zu einem städtischen Proletariat von durchgehends oppositioneller, ja revolutionärer Stimmung. Der unter den Schmerzen großer wirtschaftlicher Wandlungen leidenden Zeit erscheinen alle diese mannigfachen Gegensätze vereint in dem einen großen Gegensatz von reich und arm. Der Reiche ist auch der vom Rechte Privilegierte:

„Das edle Recht ist worden krank,
Dem Armen kurz, dem Reichen lang."

Immer wieder erhebt sich das arme Volk in den verschiedensten Städten zur Erzwingung einer besseren wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Lage gegen den Rat, der ihm der Vertreter der reichen und herrschenden Klassen ist. Wenn sich diese soziale Gärung in Hinschlachten und Ausplünderung der Juden, wie das stets zunächst üblich war, Luft machte, konnte es die Obrigkeit wohl hingehen lassen; denn dabei machten Kaiser, Fürsten und städtische Räte schließlich das beste Geschäft. Es blieb aber die Begehrlichkeit der besitzlosen Massen auch vor dem christlichen Reichtum und Privilegium nicht stehen; und diese Erfahrung bestärkte die Räte in einer reaktionären Repressionspolitik nach hansischer Art. „Hierum sehet", sagt die Magdeburger Schöppenchronik, „ihr lieben alten weisen Bürger, daß man solch Ding mehr bewahre,

da Schaden von kommen mag dieser Stadt, und denket dazu, daß ihr eine redliche, gute Polizei und Regierung vor euch nehmet, daß man dem gemeinen Volk seinen Willen allzusehr nicht lasse, als man getan hat. Man habe sie in guter Hut und in Zwang, denn zwischen den Reichen und den Armen ist ein alter Haß gewesen; denn die Armen hassen alle, die da was haben, und sind bereiter den Reichen zu schaden, denn die Reichen den Armen."

Diese sozialen Gärungsmomente verbanden sich in natürlichster Weise mit den kirchlich und religiös reformatorischen Bewegungen, die schon das 15. Jahrhundert erfüllt hatten. In Sonderheit war die hussitische Agitation überaus stark durchsetzt von kommunistischen Gedanken und Zielen. An vielen Orten hatte namentlich die Sekte der Taboriten einen geistigen Einfluß ausgeübt, der unter dem armen Volk der Städte weit über den Niedergang der großen Bewegung hinaus nachwirkte. Wenn diese und verwandte religiöse Richtungen der in Hoffart, Üppigkeit und Reichtum verkommenen herrschenden Kirche die urchristliche Demut und Armut als leuchtendes Gegenbild entgegenstellten, so lag es nahe, darüber hinaus überhaupt den armen Mann als den Liebling Gottes, den Reichen als den verlorenen Sohn hinzustellen im Namen einer Lehre, nach der leichter ein Kamel durch ein Nadelöhr gehe, als daß ein Reicher in den Himmel kommt. Es lag auch nahe, mit der Verwirklichung der Verheißung, daß die letzten die ersten werden sollen, nicht bis zum jüngsten Tage zu warten, vielmehr dieses Gottesreich schon hier auf Erden zu schaffen. In Verbindung mit alttestamentarischen Reminiszenzen an die Güterausgleichung des Jubeljahres u. ä. ergab sich so das aus religiösen und weltlichen Motiven gleichermaßen anzustrebende Ideal eines christlich theokratischen Kommunismus.

Mußten solche Stimmungen und Wünsche bei dem armen Volk der Städte auf einen überaus fruchtbaren Boden fallen, so beschränkte sich ihre Wirksamkeit keineswegs auf einzelne Orte. Fahrende Leute und wandernde Handwerksburschen verbreiteten sie weithin über die Lande. Und vor allem erstand gerade um diese Zeit aus dem Schoße des deutschen Handwerks das gewaltigste Mittel zur Verbreitung geistiger Strömungen und Strebungen, das die Geschichte kennt, dessen Macht die spezifisch moderne Entwicklung überhaupt erst ermöglicht hat: Gutenbergs schwarze Kunst. Treffend hat man die Wirkungen der Erfindung des Buchdrucks mit

der Entwicklung der Geldwirtschaft verglichen. Wie diese den Menschen erst von Grund und Boden löst, ihn freizügig macht; wie sie die belebende Wirtschaftskraft, durch unzählige Bäche und Kanäle gleitend, sich verteilen läßt, so löst die schwarze Kunst den Gedanken los von Zeit und Raum der persönlichen Mitteilung und Übertragung, gibt ihm freien Zug und eine Art von Allgegenwart, speist aus den geistigen Hochquellen Tausende von kleinen Bächen und Rinnsalen, die sich weithin verbreiten und verteilen. Heute, da unser Sinn durch Überreizung und Übersättigung für die Wirkungen dieses unvergleichlichen Mittels geistiger Übertragung abgestumpft ist, vermögen wir uns nur schwer eine Vorstellung von der elementaren Macht zu bilden, die es in den Zeiten seiner Jugend ausübte. Und diese Wirksamkeit blieb keineswegs auf den verhältnismäßig engen Kreis der Lesekundigen beschränkt; sie ergriff die breiten Massen, die mit durstiger Seele die Gedanken aufnahmen, die ihnen die kleinen Schriftgelehrten aus Streitschriften und Flugblättern vermittelten. Aus den Studierstuben der Gelehrten und den Werkstätten der Drucker in den Städten ergoß sich dieser geistige Strom hinaus auf das flache Land, auch dort den Sinn des gedrückten, an die Scholle gefesselten Bauern lösend und befreiend. Auch die große Masse des agrarischen Landvolks geriet allmählich in Bewegung.

Das war das bedeutungsvollste Zeichen der Zeit, durch das sich diese Epoche der großen Erwartung heraushebt aus dem ganzen Laufe der deutschen Geschichte. Die Scheidewand zwischen Stadt und Land, zwischen Bürger und Bauer schien endlich zu wanken. Trotz mancher Nuancen und Besonderheiten im einzelnen erfüllte doch eine im Grunde einheitliche Stimmung das ganze deutsche Volk, ob es in Unfreiheit die Scholle baute und dem Junker frohndete und zinste, oder ob es zwar persönlich frei in den Städten lebte und arbeitete, aber durch eine herrschende Kaste von allen Rechten und Vorteilen des bürgerlichen Gemeinlebens ausgeschlossen war. Wohl drückten den Bürger und den Bauer einen jeden seine besonderen Lasten, die denn auch in den Forderungen der Bewegung je nach ihrem Ursprung die erste Stelle einnahmen. Aber im letzten Grunde waren es doch dieselben feindlichen Mächte, gegen die sich der erwachende Volksgeist überall aufzulehnen begann. Und vor allem: was man in den Städten schmerzlich empfand und leidenschaftlich bekämpfte, das war die Stagnation und Rück-

bildung des eigentlich städtischen Lebensprinzips, der genossenschaftlich freien Organisation des Gemeinwesens, die man hier noch vor kurzem errungen und besessen hatte, während sie auf dem Lande seit der Väter Zeiten verloren war. Diese genossenschaftliche Freiheit des gemeinen Wesens in den Städten wieder herzustellen, und sie zugleich als neue Errungenschaft auf das Land zu übertragen, das war bewußt und unbewußt das gemeinsame politische Ziel aller dieser Bewegungen. Gewiß standen dem auch die oligarchischen Räte in den meisten Städten feindlich gegenüber; aber hier galt es nur, die ursprüngliche soziale und politische Struktur wieder herzustellen. Und eben darum hätten einer solchen Wiederherstellung die städtischen Räte für sich keinen dauernden und unüberwindlichen Widerstand leisten können. Dagegen waren die gemeinsamen natürlichen und geborenen Feinde dieser ganzen Richtung die in der agrarischen Herrschaftsorganisation wurzelnden Mächte völlig heterogener politischer und sozialer Struktur: der hohe und der niedere Adel und die mit ihnen unlöslich verbundene herrschende Kirche. Im Widerwillen gegen die pfäffische Hierarchie vereinigten sich das humanistisch aufgeklärte höhere Bürgertum wie seine nach religiöser Vertiefung sich sehnenden gläubigen Kreise mit den kommunistisch gerichteten Sekten im städtischen und ländlichen Volke. Gemeinsam war dem Bürger wie dem Bauern der nur allzu begründete Haß gegen den sittlich, geistig und wirtschaftlich aufs tiefste verkommenen Landadel, der den Bürger plünderte und verstümmelte, den Bauern versklavte. Das Fürstentum war der alte Erbfeind der Städte und für den Bauern meist nur der größere grundherrliche Unterdrücker. Aber mehr als das; die Einheit der geistigen Bewegung, die zum erstenmal das Volk in seiner Gesamtheit erfaßte, erzeugte aus sich heraus auch zuerst mit elementarer Kraft den Gedanken an einen nationalen Staat. Die verklärende Legende von alter Kaiserherrlichkeit verlegte die Verwirklichung dieses Ideals in die Vergangenheit zurück. Das Fürstentum hatte diese Einheit zerstört, war jedenfalls das sichtbarste Hindernis ihrer Wiederherstellung. Die Niederwerfung der Kirche, des Adels und des Fürstentums würde die Bahn öffnen zur Errichtung eines einheitlichen Volksstaates, eines demokratischen Kaisertums über den kirchlich und politisch freien und autonomen Stadt- und Landgemeinden, deren genossenschaftliches Leben erfüllt wäre vom Geiste sozialer Gerechtigkeit und Brüderlichkeit.

Solcher Art waren die Vorstellungen, Hoffnungen und Stimmungen, die sich der erregten Zeit zusammenfaßten in den immer leidenschaftlicheren Ruf nach dem göttlichen Recht oder der Gerechtigkeit Gottes. Die starke religiöse Unterströmung kommt hierin zum Ausdruck; aber es waren doch ganz überwiegend politische, soziale und wirtschaftliche Forderungen, deren Verwirklichung man im Namen des göttlichen Rechtes heischte. Das tiefe Unbehagen und Mißtrauen, das dem Volke das immer weitere Vordringen des fremden Rechtes an Stelle der alten volkstümlichen Rechtspflege einflößte, steigerte noch die Empfindung des unlöslichen Widerspruches zwischen dem wirklichen Rechtszustande und den Anforderungen natürlicher Gerechtigkeit. Es ist der Gegensatz des Rechtes der Natur zum historischen Recht, wie ihn Jahrhunderte später die Vorbotin der großen Revolution, die Aufklärungsphilosophie formulierte, dem die Revolutionsstimmung dieser Zeit im Rufe nach der göttlichen Gerechtigkeit Ausdruck verleiht. Denn stets ist es Revolutionsstimmung, wenn sich der Gemeinwille seines Widerspruchs gegen sein eigenes Erzeugnis, das geltende Recht, bewußt wird, und demgemäß ein ihm entsprechendes neues Recht zu bilden strebt.

Doch nicht nur in einer idealen Gedankenwelt, sondern in realer Wirklichkeit, in greifbarer Nähe sah man das Bild eines durch siegreiche Revolution geschaffenen neuen Rechtes, einer durch treues Zusammenhalten von Städten und Bauern errungenen genossenschaftlichen Freiheit, eines Sieges des gemeinen Mannes über Fürsten und Adel. Was die Schweizer Eidgenossen vollbracht, das mußte namentlich auf die oberdeutschen Städte und Bauernschaften als ein nahe liegender Beweis für die Möglichkeit einer Durchführung ihrer Wünsche aus eigener Kraft wirken. Schweizerisch werden, das war der Ausdruck einer zu tatkräftiger Abwehr entschlossenen politischen und sozialen Unzufriedenheit; und Fürsten wie Adel wurden nicht müde, die Bürger der Städte schweizerischer Gesinnung zu beschuldigen. Schon hatte sich die Revolutionsstimmung wiederholt in Städten wie auf dem Lande durch tätliche Ausbrüche Luft gemacht; schon hatte hier und dort ein ehrbarer Rat Leute, die den Bund zwischen Bürgern und Bauern predigten, wegen dieser gemeingefährlichen Lehre hinrichten lassen. Andrerseits hatten sich manche städtischen Gemeinwesen angesichts der immer drohender werdenden

Zeichen der Zeit ihrer eigenen Natur erinnert und selbst Hand an eine gesunde Reform der städtischen Verfassung im Sinne bürgerlicher Freiheit gelegt. Aber alles dies waren nur vereinzelte Erscheinungen, Vorboten der großen Bewegung, deren Herannahen man fühlte.

Der Augenblick der Entscheidung, da alle diese Strömungen in einen mächtigen und unwiderstehlichen Strom zusammenfließen mußten, da die große Erwartung sich erfüllen und die deutsche Erhebung ihren Siegeslauf beginnen mußte, schien gekommen, als der Mönch von Wittenberg den Kampfruf gegen Rom erhob, da er zu Worms als Sprecher des Volkes vor Kaiser und Reich gestanden hatte. Das tausendfache Echo, das diese Ereignisse überall in Deutschland erweckten, das Donnergrollen einer erregten Volksmasse, das ihnen in den Städten und auf dem Lande antwortete, das galt nicht allein, nicht einmal in erster Linie der kirchlichen Reformation, sondern einer politischen und sozialen Revolution in Deutschland.

Die Einheit aller Elemente der revolutionären Bewegung mochte man in der Person des Mannes verkörpert glauben, dessen äußere Erscheinung in jedem Zuge das Bauernblut seines Geschlechts bezeugte; in dem Sohne des Bergmanns, des Arbeiters einer frühkapitalistischen Großindustrie; in dem Klosterbruder, dessen grübelnder Glaube jene religiösen Reformgedanken vertiefte, denen ein großer Teil der niederen Geistlichkeit und des städtischen Volkes zuneigte; in dem gelehrten Forscher, den der bürgerliche Humanismus anregte und beeinflußte; in dem allzeit schlagfertigen Meister des Wortes, der zu wuchtigen Streichen die gewaltige Waffe schwang, die die junge Schwarzkunst für die Kämpfe der Zeit schmiedete. Da dieser Mann den Kampfplatz betrat, schien endlich das erregte Volk den prädestinierten Führer gefunden zu haben, den mächtigen Rufer im Streit, der die vielen vereinzelten Anläufe der Bewegung zu der einen großen Umwälzung zusammenfassen würde. Und revolutionär genug war sein Auftreten. Das Volk jubelte ihm zu, während der Kaiser und zunächst auch fast alle Fürsten sich teils mit Entsetzen, teils mit Verachtung von dem Ketzer abwandten. Nur in den oberdeutschen Reichsstädten fand die neue Lehre zuerst einen günstigen Boden und festen Halt. Wenn Luther in der religiösen Frage vom Papst an ein allgemeines Konzil appellierte, so war dies doch derselbe Gedankengang, der schon zwei Jahrhunderte zuvor einen

Marsilius von Padua und einen Wilhelm Occam zu dem politischen Prinzip der Volkssouveränität geführt hatte. Doch keineswegs nur gegen die herrschende Kirche und den „Antichrist zu Rom“, sondern auch gegen die weltlichen Herrschermächte schleuderte Luther revolutionäre Brandreden, denen selbst im Rahmen der wahrlich nicht an verblümte Ausdrucksweise sich bindenden volkstümlichen Literatur der Zeit der Vorrang besonders radikaler Kraft nicht abzusprechen ist. Die wuchtigen Anklagen, die er in unerhörter Stärke wider Kaiser und Fürsten erhob, mußten namentlich angesichts der Zeitströmung seine Warnungen vor der Eigenmacht des „Herrn omnes“, seine Verwerfung des Aufruhrs weitaus übertönen. Und doch vereinte der Reformator diese unvereinbaren Widersprüche in seiner ehrlichen Seele, weil er, auch darin vielleicht die höchste Steigerung deutscher Eigenart, politischen Dingen mit absoluter Weltfremdheit gegenüberstand. In der eigensüchtigen Abenteurerpolitik des schlauen Sickingen, in der haltlosen Beweglichkeit des geistvollen Hutten begrüßte er zuverlässige Stützen der jungen Bewegung. In dem „christlichen Adel deutscher Nation“ sah er den berufenen Führer einer Umgestaltung, deren wirtschaftliche, soziale und politische Ziele in unversöhnlichem Gegensatz zu den Existenzbedingungen eben dieses Adels standen. Und als gemäß der inneren Logik der Dinge gerade an diesem Punkte die latente Revolution zu offenem Ausbruch kam, als das gedrückte Landvolk sich in hellen Haufen gegen seine Peiniger erhob, da wandte sich der Reformator endgültig von der Volksbewegung ab mit jener furchtbaren Schrift „Wider die mordischen und reubischen Rotten der Bauern“. Hätte er ihnen gegenüber mit der Billigung des Prinzips die Abmahnung vor den Auswüchsen verbunden, wie er es gegenüber der weit brutaleren und unentschuldbareren Grausamkeit des siegreichen Fürstentums und Adels tat, er hätte vermutlich beim armen Bauern, der sehnsüchtig auf sein Wort geharrt hatte, besseres Gehör gefunden. So aber war die Trennung der politisch sozialen Erhebung von der kirchlichen Reformation und ihrer beider Schicksal besiegelt. Jene ging zu Grunde; diese ward statt eines Ferments der Einigung und Erneuerung des deutschen Volkslebens ein Ferment der Allmacht des Landesfürstentums.

Ein politisch begabtes Volk hätte wohl trotz alledem die Einheit im Notwendigen gefunden. Gerade an dieser Quintessenz aller politischen Intuition, aus dem Widerstreit mannigfaltiger Einzelinteressen

das eine, was allen not tut, als das einigende Hauptinteresse herauszufühlen und mit elementarer Kraft zu ergreifen, daran hat es leider dem deutschen Volke zu allen Zeiten gefehlt. Vielleicht war es der Erreichung dieses Zieles niemals so nahe wie in jener kritischen Epoche. Alle Vorbedingungen schienen erfüllt, um eine große politische und soziale Umwälzung, wie sie England im 17., Frankreich im 18. Jahrhundert erlebt hat, in Deutschland schon im 16. Jahrhundert heraufzuführen. Indem nunmehr die populare Autorität des Reformators sich von der popularen Bewegung trennte und dem Fürstentum anschloß, ging ihre selbständige politische Bedeutung und damit der einigende Mittelpunkt der Erhebung verloren. Diese zersplitterte sich wieder nach deutscher Art in partikularistische Einzelbewegungen, die eine leichte Beute der bestehenden Gewalten wurden.

Wohl fand der Bauernaufstand lebhafte Sympathie bei der städtischen Demokratie; es war etwas Wahres an der Behauptung, daß „die Gemeinden in den Städten ganz gut bäuerisch" seien. Prediger der neuen Lehre und Autodidakten aus den Kreisen der städtischen Handwerker befanden sich unter den Verfassern der 12 Artikel und anderer politischen Programme der Bauern, in denen neben den agrarischen Forderungen auch allgemeine soziale Ziele und weitreichende Pläne einer staatlichen Neugestaltung von unten herauf hervortreten. In Würzburg war ein Künstler, dessen reizvolle Werke wir heute noch bewundern, Till Riemenschneider, einer der Führer des bauernfreundlichen städtischen Radikalismus. Aber aus alledem ergab sich doch keine politisch organisatorische Zusammenfassung großen Stiles. Außer Würzburg, Heilbronn und einigen Kleinstädten schloß sich keine Stadt der Erhebung an. Die der Reformation geneigten Räte der oberdeutschen Reichsstädte wußten meist, wenn die Bauernheere sich ihrem Weichbild näherten, eine geschickte Politik zweideutiger Neutralität aufrechtzuerhalten; und zweifellos wurde im allgemeinen die Haltung des reformationsfreundlichen Bürgertums durch die Stellungnahme des Reformators maßgebend beeinflußt. Die reformerischen und bürgerlichen Elemente, die sich tatkräftig der bäuerlichen Bewegung anschlossen, besaßen weder nach ihrer Zahl noch ihrer Bedeutung genügende Autorität, um die erbitterten Rotten der Bauern von zwecklosem Wüten, das ihre gute Sache kompromittierte, und von unklugen Abwegen zurückzuhalten. Vor allem vermochten sie nicht, durch eine planvolle und energisch

durchgreifende Verbindung aller einzelnen Haufen und Rotten zu einer erdrückenden Übermacht ein Gegengewicht gegen die Überlegenheit zu schaffen, die die Waffenübung den Rittern und Lanzknechten der fürstlichen Scharen gegenüber den seit Jahrhunderten geflissentlich der Waffen entwöhnten Bauern gab. Auch hier gebar die Unfreiheit fortzeugend wiederum Unfreiheit. Mit bestialischer Grausamkeit wurde der Brand der Bauernaufstände in einem Meer von Blut erstickt. In der Folge aber zeigte sich, daß der Sieg der fürstlich-adligen Reaktion mit erdrückender Schwere nicht nur auf die unmittelbar Besiegten, die süd- und mitteldeutschen Bauernschaften fiel, sondern ebenso die dem Aufstande fern gebliebenen norddeutschen Bauern in das tiefste Elend der Unfreiheit herabdrückte, und nicht minder das ganze städtische Wesen im Kern seines Lebens traf.

Charakteristisch dafür ist das Schicksal einer Bewegung, die als ein zeitlicher und räumlicher Ausläufer der großen Krisis erscheint. Von dieser waren Stadt und Land des kolonialen Nordostens bisher noch wenig berührt worden. Da kam sie in dem streng oligarchischen Hauptorte der Hansa zu einem verspäteten, aber großartigen Ausbruch. In Lübeck stürzte eine zugleich religiös reformatorische und sozial wie politisch demokratische Bewegung das der alten Lehre wie der oligarchischen Verfassung anhängende Ratsregiment, und erhob 1533 ihren Führer Jürgen Wullenwever zum regierenden Bürgermeister. Fast schien es, als würde dieser innere Sieg der Erneuerung auch die äußere Macht der alten Hanse wieder verjüngen. Wullenwever, vielleicht der einzige nach Ursprung und Art rein demokratische Staatsmann großen Stiles in der deutschen Geschichte, nahm die alte Hansepolitik mit gesteigerter Kraft und neuen Mitteln wieder auf. In Verbindung mit der demokratischen Partei in Dänemark ließ er sein Heer erobernd auf diesem alten Schauplatz lübischer Politik vordringen, um die Herrschaft der Hanse über die Seewege wiederherzustellen. Doch den in Deutschland siegreichen Mächten lag wenig an der Neubelebung dieser Macht, aber alles an der Vernichtung des neu auflodernden demokratischen Feuers. Das Reich d. h. die Firma, unter der das Fürstentum seine gemeinsamen Interessen verfolgte, verlangte zusammen mit den reaktionären Räten anderer Hansestädte die Wiederherstellung der oligarchischen Ratsverfassung in Lübeck. Sie begünstigen daselbst eine Gegenrevolution und erreichen endlich den Sturz des großen

Volksführers. Wullenwever wird an die verbündeten Fürsten ausgeliefert und nach einer widerwärtigen Justizkomödie 1537 zu Wolfenbüttel gefoltert, geköpft und gevierteilt. Die Fürsten wußten wohl, warum sie diesen Repräsentanten eines ihnen gefährlichen Prinzips mit so tödlichem Hasse verfolgten. In demselben Jahre krönte Luthers Freund, Bugenhagen Christian von Dänemark, den Wullenwever mit Aufbietung der letzten Hansemacht bekämpft hatte, zum König.

Auf der ganzen Linie waren die Städte geschlagen; mit dem letzten Versuche ihrer Erhebung fiel auch ihre großartigste Einungsbildung, die Hansa, unrettbar. An ihre Stelle traten in der Herrschaft über den Handel die in bürgerlicher Freiheit neu aufblühenden Völker, zuerst die Niederländer, dann die Engländer. Der älteste Sitz deutscher Städtemacht im Auslande, der Stahlhof, die Gildhalle zu London, ward im Jahre 1598 den Hansen entrissen; hier erhob sich nun ein Hauptsitz kommunaler und politischer Freiheit Englands. Wohl bestand scheinbar die Hanse fort; noch 1669 hielt sie einen Hansetag, der freilich nur von Hamburg, Lübeck und Bremen beschickt wurde; es war ein lebloses Schemen.

Doch auch die oberdeutschen Städte teilten das Schicksal dieses allgemeinen Niederganges. Sie waren die ersten Sitze der Reformation gewesen; aber in der politischen Organisation der Evangelischen Deutschlands, dem Schmalkaldischen Bund, spielten sie neben den allein maßgebenden Fürsten eine klägliche Rolle. Man wollte diesen republikanischen Geweinwesen wohl die Lust austreiben, noch fürder „die Nasen aufzuheben". Der Sieg des Landesfürstentums besiegelte die wirtschaftliche und politische Ohnmacht Deutschlands im internationalen Verkehr, wies ihm „die Rolle des Aschenbrödels unter den Nationen" zu. Im inneren Leben Deutschlands aber waren fortan die Städte und das urbane Prinzip zur Rolle des Aschenbrödels verurteilt. Sie hatten in dem entscheidenden Kampf nicht Einigkeit und Kraft zu vereintem und energischem Widerstande gefunden, nicht durch die innere Freiheit ihre äußere Selbständigkeit zu behaupten gewagt. So lag nunmehr alle Macht bei dem agrarischen Prinzip der Unfreiheit, bei Fürstentum und Adel; die Städte aber mußten erfahren, daß mit ihrer äußeren Selbständigkeit auch ihr inneres Wesen ertötet wurde. Vae victis!

DRITTES KAPITEL

DAS STÄDTEWESEN IM ABSOLUTEN FÜRSTENSTAAT

1.

Der große, etwa zweiundeinhalb Jahrhunderte umfassende Zeitraum, der von der Reformation einerseits und von der französischen Revolution andrerseits begrenzt wird, charakterisiert sich für die politische Entwicklungsgeschichte des europäischen Festlandes, unbeschadet aller Nuancen und mannigfachen Besonderheiten nach Ort und Zeit, doch im ganzen und großen einheitlich als die Epoche des absoluten Staates. Alle treibenden Kräfte der Zeit, die materiellen wie die ideellen, haben zur Herbeiführung dieser politischen Phase zusammengewirkt; oft haben ganz entgegengesetzte Momente doch schließlich zum gleichen Resultate geführt. Die Erfindungen und Entdeckungen mit ihren weittragenden wirtschaftlichen Konsequenzen, Humanismus und Renaissance, in Sonderheit auch die praktisch juristische Renaissance in Gestalt der Rezeption des römischen Rechtes, Reformation wie Gegenreformation und nicht minder auch die zur Herrschaft gelangende rationalistische Staatsphilosophie des Naturrechts — sie alle münden zunächst wie Quellflüsse in den einen großen Strom des Staatsabsolutismus zusammen.

Die merkwürdige Erscheinung, wie heterogene, ja einander geradezu ausschließende Prinzipien doch von der übermächtigen Entwicklungstendenz der Zeit auf das gleiche Endziel hingedrängt werden, tritt hier besonders deutlich hervor. Daß die Reformation die Stellung der ihr anhängenden Regenten gewaltig stärken mußte sowohl durch die Säkularisation der Kirchengüter wie durch die Verweltlichung mancher wichtigen Zweige sozialer Tätigkeit, die früher vornehmlich von der Kirche beherrscht wurden, liegt auf der Hand. Nun führte aber, wie die Reformation, so auch die von ihr ausgelöste Reaktion der Gegenreformation für die katholisch gebliebenen Herrscher im wesentlichen zu dem gleichen Resultat; denn gegenüber der nun nicht mehr allein herrschenden Kirche hatten sie eine ganz andere Stellung als früher gegenüber der Universalkirche. Papst und Klerus konnten den Verteidigern des alten Glaubens auf die Dauer nicht wohl die Machtmittel vorenthalten, die die Ketzerfürsten sich an-

geeignet hatten; hier wie dort war das Resultat eine materiell und ideell gewaltige Steigerung des staatlichen d. h. fürstlichen Einflusses auf das Kirchenregiment. Hatte die kirchliche Spaltung auf beiden Seiten die religiöse Weihe der Monarchie, den Gedanken des Gottesgnadentums wieder stark betont, so lief von der entgegengesetzten Seite her die antitheologische, rationalistische Staatsphilosophie in ihrer praktischen Wirkung zunächst ebenso auf eine Stärkung des monarchischen Absolutismus hinaus. Sie löst das politische Denken vom theologischen Banne, indem sie als gedanklichen Urgrund des Staates an die Stelle des göttlichen Willens den Willen der menschlichen Individuen, ihre Willenseinigung im staatsgründenden Vertrage setzt. Durch diesen individualistischen Grundgedanken wird sie zum wirksamen Bundesgenossen des monarchischen Absolutismus im Kampfe gegen die ständische Gesellschaft. Denn wie dieser praktisch alle Mediatobrigkeiten, alle Zwischenglieder zwischen der Individualperson des Monarchen und den Individualpersonen der Untertanen zu beseitigen strebt, so beseitigt sie gedanklich alle korporativen Zwischenbildungen und vollzieht die Atomisierung des sozialen Lebens bis zu dem Punkte, daß prinzipiell dem einen herrschenden Individuum nur noch eine unterschiedlose Masse gehorchender Untertanen gegenüberstehen soll. Doch mehr als das. Indem die rationalistische Staatsphilosophie die Entstehung des Gemeinwesens statt auf eine mystisch transzendentale Einsetzung, auf den zweckbewußten Willen der Einzelnen zurückführt, macht sie logischer Weise die Interessen aller Einzelnen zum Existenzgrund wie zum Endzweck des Staates; civitas civium causa constituta est, um der Einzelnen willen ist der Staat da, nach dem Worte des Hobbes. Wieder vollzieht hier die rationalistische Lehre gedanklich, was die Entwicklung des wirtschaftlichen Gemeinlebens im neuen Zeitalter materiell vollzog: die ungeheure Ausdehnung des Inhalts staatlicher Tätigkeit von der engen Dürftigkeit mittelalterlicher Regierung zu einer allumfassenden Pflege der Wohlfahrt aller Einzelnen. Einer durchgreifenden Staatstätigkeit stellte sich jedoch auf Schritt und Tritt die ständische Gesellschaft mit ihren mannigfachen Privilegien, Sonderrechten und Freiheiten entgegen; sie war in der Tat das schwerste Hemmnis eines Fortschritts in der Befriedigung der Zeitbedürfnisse. Daraus leitet nun der staatsphilosophische Rationalismus das logische Postulat einer monarchischen Wohlfahrtsdiktatur

ab zur Überwindung der überlebten ständischen Gliederung; er erhebt so den fürstlichen Despotismus des eudämonistischen Polizeistaates zu dem mächtigen Bahnbrecher des Fortschritts und gewinnt ihm damit gerade die Kräfte und Elemente, die die Lehre des Gottesgnadentums eher abgestoßen als angezogen hätte.

Und mit dem philosophischen Naturrecht vereint sich zu gemeinsamer Wirkung das wieder erweckte positive Recht Roms. Humanismus und Renaissance hatten freilich dem nach staatlicher Erneuerung strebenden Zeitgeiste das Idealbild der antiken Republik vor Augen geführt; doch schon der erste Verkünder der neuen Staatsära, Macchiavelli, obwohl selbst von Herzen antiker Republikaner, erwartete die Verwirklichung einer neuen Staatsgestaltung nur vom „principe". Das Fürstentum war es, das den Sieg des römischen Rechtes entschied, wie das rezipierte römische Recht den Sieg des Fürstentums vollendete. Denn die Gestalt, in der das Recht Roms wieder auflebte, war die der Kodifikation Justinians; privatrechtlich die ratio scripta der Pandekten, stellt es publizistisch die Rechtlosigkeit der orientalischen Despotie dar. Hatte der mittelalterliche Feudalismus entsprechend dem naturalwirtschaftlichen Charakter der Zeit privates und öffentliches Recht in unscheidbarem Gemenge enthalten, so vollzieht sich jetzt allerdings die notwendige Scheidung, jedoch in der Weise, daß alle publizistischen Elemente aus dem Recht überhaupt herausdestilliert werden. Neben das reine Privatrecht tritt keine publizistische Rechtssphäre, sondern ein rechtsleerer Raum, allein erfüllt vom allmächtigen Staat, der sich in der Person des Fürsten verkörpert. Der Fürst aber steht nicht als Glied im Staat und unter dem Recht, sondern als Herrscher über dem Staat als dem Objekt und über dem Recht als dem Ausfluß seines Herrscherwillens: princeps legibus solutus. Das ist die Souveränitätsidee, das tragende Prinzip des absoluten Staates, die begriffliche Negation der Genossenschaftsidee. Erscheint dieser die Organisation des sozialen Lebens als ein sich von unten nach oben organisch entwickelnder Stufenbau, so sieht jene darin lediglich die von oben her mechanisch angeordnete Gruppierung der Untertanen für die Zwecke der fürstlichen Administration. Im Gebiet des öffentlichen Lebens gibt es nichts als die Souveränität des absoluten Monarchen; im privaten Leben nichts als das Recht des absoluten Individuums. Es liegt auf der Hand, wie überaus günstig diese zur Herrschaft

gelangende Anschauung in erster Linie dem monarchischen Absolutismus, demnächst aber auch dem Absolutismus der agrarischen Grundherren überhaupt sein mußte; wie überaus ungünstig dagegen der korporativen Autonomie urbaner Gemeinwesen. Bekleidete sie ohne weiteres jeden Landesherrn als solchen mit dem Purpur byzantinischer Majestät, so löste sie die Kompliziertheit der grundherrlich-bäuerlichen Rechtsverhältnisse in die Einfachheit des römisch-rechtlichen Privateigentums auf. Der Grundherr ward Eigentümer der Almende, von Weide und Wald, ja nach Bedarf auch Eigentümer des Bauern, der zum colonus glebae adscriptus oder einfach zum servus, zum lebenden Inventar des Grundeigentums wurde. Dagegen wird die Existenz selbständiger sozialer Gemeinwesen in der Theorie negiert, in der Praxis nach Möglichkeit zerstört. Und wo sie doch nicht völlig zu zerstören ist, da wird ihre Existenz auf den Schöpfungsakt, auf die gnädige Allmacht des Souveräns zurückgeführt; aus der urwüchsigen Genossenschaft wird eine privilegierte Korporation, ein fingiertes Individuum, dem das Recht, wie eine Person behandelt zu werden, von der souveränen Gnade verliehen ist. Aus dem organisch erwachsenen Gemeinwesen wird eine willkürlich gemachte Staatspolizeianstalt.

Als dieses Prinzip des absoluten Staates seinen Siegeslauf über das europäische Festland antrat, das es sich bis auf wenige Ausnahmen unterwarf, da befand sich Deutschland schon seit langem in einem Zustande, der dem neuen Staatsprinzip eigentlich kein natürliches Substrat seiner Verwirklichung bot. Nicht nur in den kontinentalen Großmächten wie Spanien und Frankreich, sondern auch in vielen weit kleineren Gebilden stand hinter der Form der absoluten Monarchie, wenn auch von ihr verhüllt und der Zeit meist noch unbewußt, doch die immanente Idee der nationalen Gesamtheit, der Keimgedanke des modernen Staates. Hier war die nationale Monarchie eine wahrhaft politische Organisation, in der die Einheit des Staatsvolkes feste Gestalt gewann. Nicht so in Deutschland. Weder das Reich noch die Territorien waren nach ihrer inneren Struktur zu Trägern des neuen Staatsgedankens berufen. War das Reich jemals eine Organisation der deutschen Volksgesamtheit gewesen, so hatte es diesen Charakter jedenfalls schon seit Jahrhunderten verloren. Bereits die Parteinahme des letzten großen Hohenstaufen gegen die Bildung freier Gemeinwesen in Deutschland

und zu Gunsten der geistlichen und weltlichen Fürsten war ja nur das Symptom einer Entwicklung gewesen, die das Kaisertum als Haupt deutscher Volksgesamtheit für immer ausschaltete. Wie die damalige Stellung des Kaisertums durch international dynastische Interessen bestimmt wurde, so waren Verhältnisse analoger Natur wiederum für die Haltung des Hauses Habsburg gegenüber der Reformation maßgebend. Die Möglichkeit, daß die große und allgemeine Bewegung des Volksgeistes, innerhalb der die Kirchenreformation nur ein Element gewesen war, zu einer politischen und sozialen Neugestaltung Deutschlands von unten herauf hätte führen können, hatte sich nicht verwirklicht; ihre Wirkungen waren vielmehr in das entgegengesetzte Extrem umgeschlagen. Schärfer noch als bisher war der Charakter des Reiches auf den eines lockeren Fürstenbundes, die Stellung des Kaisers in Deutschland auf die eines mit gewissen Ehrenrechten ausgestatteten Landesfürsten unter Landesfürsten zurückgeführt. Noch konnte die Verbindung dieser Stellung mit außerdeutschen Kronen dem Hause Habsburg den Versuch nahelegen, eine große einheitliche Staatsbildung in der Weise auch auf Deutschland auszudehnen, daß es einen möglichst großen Teil der deutschen Länder seiner Hausmacht einverleibte. Kombiniert mit den konfessionellen Gegensätzen, führt das Streben nach diesem Ziel, dem sich mit dem deutschen Protestantismus und Landesfürstentum auch die fremden Kronen Frankreich und Schweden widersetzten, zu dem furchtbaren Ringen des dreißigjährigen Krieges, der den Rest materieller wie geistiger Kultur Deutschlands auf lange Zeit vernichtet. Der westfälische Frieden besiegelt mit der politischen Zerrissenheit Deutschlands die Souveränität des Landesfürstentums nach oben wie seinen Absolutismus nach unten.

So fand das Prinzip des absoluten Staates in Deutschland keinen anderen Ansatzpunkt als das Territorium und Landesfürstentum. Und doch hatte dieses nach seiner inneren Struktur so wenig vom Wesen des Staates überhaupt wie der Monarchie im besonderen an sich; es war und blieb seiner Natur nach zunächst eine erweiterte Grundherrschaft, ein großer ursprünglich agrarischer Herrschaftsverband; ein in seinem Kern eigentlich unpolitisches Gebilde. Hinter ihm stand keinerlei natürlich organische Gesamtheit, keine Volkseinheit, nicht einmal — von wenigen Ausnahmen abgesehen — eine kleine Stammeseinheit. Seinen ursprünglichen Charakter einer Kumu-

lierung von Grundbesitz in Verbindung mit allerlei feudalen Amts- und nutzbaren Rechten streifte es auch nicht ab, als mit der Auflösung des Lehnsbandes der feudale Besitztitel sich in einen patrimonialen verwandelte. Indem nun alle jene materiellen und geistigen Momente, die auf dem europäischen Festlande überhaupt auf die Ausbildung der absoluten Monarchie hinwirkten, sich hier an diese Erscheinungsform des Herrschaftsverbandes ansetzten, schufen sie sozusagen künstlich aus dem deutschen Landesfürstentum die Imitation einer absoluten Monarchie. Der auf anderem politischen Boden und unter anderen Voraussetzungen entwickelte Staatsbegriff wurde von dem herrschenden Zeitgeiste auf dieses heterogene Gebilde übertragen. Das deutsche Volk besaß keinen Staat; so mußte es sich denn mit diesem seltsamen Konglomerat von Staatssurrogaten abfinden. Grotesk genug wirkte oft diese tragikomische Karikatur der absoluten Monarchie, wenn irgendein kleiner Dynast im Purpur byzantinischer Majestät als Nachfolger der Cäsaren einherstolzierte, und später wohl auch das l'état c'est moi des Sonnenkönigs mit unbegreiflichem Ernste nachsprach. Doch auch die größeren und größten Territorialbildungen unterschieden sich von diesen Zwergmonarchien nur quantitativ, nicht qualitativ. Auch sie stellten keinerlei politische Einheit dar, sondern lediglich die Summe von Besitzungen, die unter allerlei Erwerbstiteln, namentlich den privatrechtlichen des Kaufes, der Mitgift, des Erbvertrags, im Eigentum der Dynastie standen. Aber die Idee des absoluten Staates, einmal auf diese Gebilde übertragen, hat allerdings mächtig dahin gewirkt, wenigstens die größten von ihnen allmählich einer staatsähnlichen Gestalt anzunähern. Mit ihrer Hilfe gelang es den Fürsten, den im Anfang dieser Periode noch starken Einfluß der Landstände zu brechen und eben dadurch eine Einheit der verschiedenen unter einer Dynastie vereinigten Landschaften anzubahnen, da die Verschiedenheit der Landstände zurücktrat und so die Einheit in der Person des Landesherrn sich auf das Land übertrug. Freilich mußte gerade die Eigenart dieser Entwicklung zur Folge haben, daß das in dem Souveränitätsprinzip an sich liegende individualistische Element hier mit ganz besonderer Härte und Schärfe sich ausbildete, der privatrechtlich patrimoniale Charakter noch weit mehr als in den großen nationalen Monarchien gegenüber dem politischen Prinzip in den Vordergrund trat.

So erklärt es sich, daß der Sieg des monarchischen Souveränitätsprinzips in Gestalt des Landesfürstentums mit vernichtender Schärfe gerade das Städtewesen traf, indem er nicht nur seine äußere Machtstellung und Unabhängigkeit, sondern geradezu den innersten Kern urbaner Organisation, die genossenschaftliche Verfassungsbildung vernichtete. Wohl standen dem Fürstentum im Ständewesen Städte und Adel gemeinsam gegenüber; innerhalb der Landstände nahmen die Städte eine einflußreichere und gesichertere Stellung ein, als sie die Reichsstädte auf den Reichstagen jemals erlangten. Aber obgleich das Fürstentum demgemäß mit beiden ständischen Corpora kämpfte und über beide schließlich siegte, so war doch im Kampfe wie im Siege sein Verhalten gegenüber dem Adel ein wesentlich anderes als gegenüber den Städten. Mit ersterem hat es sich schon während der ständischen Kämpfe immer wieder auf Kosten der letzteren verständigt; und sein endlicher Sieg nahm gegenüber dem Adel die Gestalt eines Kompromisses, eines für beide Teile nahrhaften Friedens an, gegenüber den Städten dagegen die einer völligen Unterwerfung und Entrechtung. Das war nicht Zufall und Willkür, sondern die logische Konsequenz der schon wiederholt betonten entwicklungshistorischen Grundtatsache, daß Fürstentum und Adel auf einander wesensverwandten, homogenen politischen Bildungsprinzipien beruhen, während die Städte ihnen beiden als eine heterogene, prinzipiell antagonistische Erscheinungsform sozialer Organisation gegenüberstanden. Diese Träger des korporativen Prinzips hatten, wie wir sahen, in entscheidender Stunde versagt, weil sie in der Zeit ihrer Blüte unfähig gewesen waren, ihre eigene Bildungsform auf das Land hinauszutragen, und auf dieser Grundlage eine höhere staatliche Einheit über Stadt und Land herzustellen. Es entsprach nur der historischen Logik, daß nunmehr das agrarische Herrschaftsprinzip in seiner Steigerung zum Landesfürstentum diese höhere Einheit in seiner Art und mit den ihm eigenen Mitteln zu verwirklichen begann. In Wahrheit hatte also der agrarische Herrschaftsverband über den urbanen Korporationsverband triumphiert. War das Fürstentum die höhere, so war der Adel die niedere Erscheinungsform jener agrarischen Herrschaftsorganisation; siegreich war daher am letzten Ende das ihnen beiden gemeinsame Prinzip; aus den höheren und niederen Feudalherren wurden höhere und niedere Patrimonialherren. Der fürstliche Patrimonialherr herrschte,

bekleidet mit dem Purpur byzantinischer Majestät, über den Territorialstaat als höchste Obrigkeit, der adlige Patrimonialherr über sein Dominium, Rittergut und Bauernschaft, als Mediatobrigkeit. Und in dieses ihrem innersten Wesen heterogene Prinzip des patrimonialen Obrigkeitsstaates wurden nunmehr die Städte hineingepreßt, nachdem sie im entscheidenden Kampfe unterlegen waren. Man kann in dieser Entwicklungsphase eine Reaktion großen Stiles, einen Rückfall in die alten Zeiten der Herrschaft von Grundherren über die Städte erblicken, durch den die Resultate einer jahrhundertelangen Ausbildung und Blüte spezifisch urbanen Wesens rückgängig gemacht wurden. Aber freilich käme darin nur die eine Seite dieses Stadiums zur Geltung, während es gleich jeder großen Reaktionsperiode zugleich Rudimente der besiegten Richtung und Ansätze neuer Bildungen in sich enthält.

Auch hier wieder zeigt die wirtschaftliche Entwicklung ein der sozialen und politischen ganz analoges Bild. Zweifellos hat auch sie, im Vergleich zu der voraufgegangenen Blütezeit des oberdeutschen wie hansischen Handels, während dieser Epoche in Deutschland einen ausgeprägt reaktionären Charakter, so daß man nicht ohne Fug von einer naturalwirtschaftlichen Reaktionsperiode spricht, die der deutsche Territorialstaat heraufgeführt habe. Es ist das lediglich der wirtschaftliche Ausdruck für die eben dargelegte Anschauung vom Wesen dieser Periode als dem sozialen und politischen Siege der agrarischen über die urbanen Mächte; denn jene waren in Deutschland noch wesentlich in der Naturalwirtschaft stecken geblieben, während die städtische Blüte zum guten Teil auf ihrer geldwirtschaftlichen Überlegenheit beruhte. Damit ging es jetzt allerdings in Wechselwirkung mit dem politischen Niedergang der Städte und ihrer Bünde rapid bergab, während sich die geldwirtschaftliche Macht der früher von den deutschen Städten abhängigen Länder, namentlich der Niederlande und Englands, glänzend entfaltete. Jene große Verschiebung der internationalen Handelswege nach der atlantischen Küste brachte je länger desto mehr ihre wirtschaftlichen Folgen zur Geltung. Nur einer von allen Hansestädten gelang es, sich aus dem allgemeinen Verfall zu retten, ja sogar zu neuer selbständiger Bedeutung zu erheben; und das war der Handelsplatz, der schon damals wie noch heute die Verbindung Deutschlands mit dem atlantischen Verkehr aufrecht hielt, Hamburg. Aber es

war nicht mehr das Ausfallstor für den deutschen Handel und Gewerbfleiß zu Eroberungszügen in die Fremde, vielmehr das Einfallstor für den Handel und Gewerbfleiß der fortschreitenden Nationen des Westens zu ihren Eroberungszügen nach Deutschland hinein. Etwas länger als der hansische Seehandel bewahrte der oberdeutsche Landhandel seine Stellung; ja er entfaltete sich noch kurz vor dem Ende durch die Verbindung mit Spanien und Portugal und dadurch mit dem transatlantischen Verkehr zu einer besonders glänzenden, doch kurzen Nachblüte. Behaupteten doch auch die oberdeutschen Reichsstädte ihre Freiheit länger als die norddeutschen Landstädte, die den Hauptbestandteil der Hansa gebildet hatten; und jene fanden sich nicht unmittelbar den zu freiheitlicher Entwicklung fortschreitenden Völkern des Nordwestens als Konkurrenten gegenüber, sondern den politisch und wirtschaftlich unfreien und daher wenig entwicklungsfähigen Pyrenäenstaaten. Jedoch seit der Mitte des 16. Jahrhunderts, also seit demselben Zeitpunkte, da der Sieg des Fürstentums auf der ganzen Linie entschieden war, tritt auch hier unaufhaltsam der Verfall ein. Die großen Handelshäuser brechen zusammen; sogar die Welser machen im Anfang des 17. Jahrhunderts Bankrott, während die Fugger geschickt ihre Metamorphose aus bürgerlichen Kaufherren in patrimoniale Grundherren vollziehen. Es ist unwiderruflich vorbei, wie mit der Blüte des deutschen Städtewesens, so mit der wirtschaftlichen Blüte Deutschlands. In unlöslicher Wechselwirkung zieht der Verfall sozialer und politischer Freiheit den wirtschaftlichen Niedergang nach sich, vollendet der wirtschaftliche Niedergang die soziale und politische Unfreiheit. Man pflegt den materiellen Ruin wie die kulturelle Verödung Deutschlands auf den Jammer des dreißigjährigen Krieges zurückzuführen; aber in Wahrheit setzt die scharf absteigende Entwicklung weit früher ein, nämlich mit der Verkümmerung der reformatorischen Bewegung, dem Triumph des Landesfürstentums und dem Verfall der Städte. Die furchtbare Katastrophe des großen Krieges begann nicht, sondern vollendete nur den Prozeß der wirtschaftlichen und kulturellen Verelendung; wie denn jene Katastrophe selbst ohne die soeben erwähnten Voraussetzungen gar nicht möglich gewesen wäre.

Doch nicht nur durch den verhängnisvollen Rückgang ihrer eigenen geldwirtschaftlichen Blüte verschob sich das ökonomische

Kräfteverhältnis zwischen Städten und Fürstentum zu Ungunsten der ersteren, sondern auch durch eine Stärkung der wirtschaftlichen Kraft des Fürstentums. Ging die Geldwirtschaft in den Städten erheblich zurück, so dehnte sie sich doch andrerseits über das Weichbild der Städte hinaus auf das flache Land, auf die Gesamtheit des Territoriums aus, wenn auch freilich das Maß dieses Fortschritts sehr viel geringer als das jenes Rückschritts war. Der Sieg der Territorialwirtschaft über die Stadtwirtschaft bedeutet also gewiß im Gesamtresultat eine naturalwirtschaftliche Reaktion, aber doch zugleich eine räumliche Ausdehnung der Geldwirtschaft unter starker Herabdrückung ihrer Intensität. Es vollzieht sich eben ein gewisser Ausgleich, der allerdings den fortgeschrittneren Teil weit mehr herabzieht, als er den zurückgebliebenen Teil hebt, so daß das Ergebnis eine arge Senkung des Gesamtniveaus ist.

2.

In der Blütezeit hatte sich, wie wir sahen, die finanzielle Überlegenheit der Städte unmittelbar auch in eine militärische Überlegenheit umgesetzt, indem sie nächst der allgemeinen Wehrpflicht der Bürgerschaft das Söldnerwesen als wirkungsvolles Machtmittel städtischer Politik ausbildeten. Die durch Erfindung des Schießpulvers herbeigeführte Umwälzung des Kriegswesens vollendete zwar die militärische Unbrauchbarkeit des feudalen Ritterdienstes, aber sie schwächte schließlich auch die Verteidigungskraft der Städte. Einst hatte sich an ihren festen Mauern das ritterliche Gefolge der Fürsten vergeblich die Köpfe eingerannt. Und wenn auch die Städte die ersten waren, die die Herstellung und Handhabung des neuen Kriegsmittels, des groben Geschützes als zünftige Kunst ausbildeten, es zur Verteidigung ihrer Mauern wie zur Brechung von Ritterburgen verwendeten, schließlich legten doch mit ihm die Fürsten Bresche in die Stadtmauern. Gerade in der Defensive aber hatte vor allem die Kraft der Städte gelegen, während ihre Offensivkraft stets geringer gewesen war. Und jene Defensivkraft ward, wie von außen durch das feindliche Geschütz, so von innen durch die oligarchische Verkümmerung des freien genossenschaftlichen Bürgergeistes und seiner trotzigen Einmütigkeit zerstört. Mehr als je wurde die militärische von der finanziellen Leistungsfähigkeit abhängig. Damit kam das kriegerische Machtmittel des

berufsmäßigen Solddienstes, das die Städte zuerst benutzt hatten, und dem die andere Feindin des Fürstentums, die schweizerische Eidgenossenschaft durch ihren glänzenden Sieg einen ungeahnten Aufschwung gab, schließlich in die Hand der Fürsten. Die Überlegenheit der bürgerlich bäuerlichen Gewalthaufen über Ritter und Reisige war ja gerade von den Eidgenossen den Fürsten recht eigentlich ad oculos demonstriert worden; und bald waren reislaufende Söldner der begehrteste Exportartikel der freien Schweiz. Lange bewahrte noch das Lanzknechtwesen die charakteristischen Züge seines städtisch genossenschaftlichen Ursprungs. Hauptleute und Knechte standen ähnlich zueinander wie Meister und Gesellen; Geist und Gebräuche der Organisation waren ganz die der Zunft mit ihrem eigenen Handwerksrecht und dem eigenen Gericht der Genossen, mit einer eigenen Handwerksehre und Handwerksschande. Aber es war eine von ihrem natürlichen Boden losgerissene, dem politischen Gemeinwesen entfremdete Zunft, ohne Heimat und Herd, der der Handwerksberuf nicht ein organisches Element in den Lebensfunktionen einer höheren Gemeinschaft, sondern ein isolierter Selbstzweck war. Die Kraft dieser zünftigen Organisation gehörte dem Meistbietenden; jedes Band sozialer Zusammengehörigkeit mit den bürgerlichen und bäuerlichen Klassengenossen anderen Berufes war gelöst. Das zeigte sich schon im Bauernkriege, obwohl damals diese Entwicklung noch keine völlig abgeschlossene war. Nur vereinzelt und ausnahmsweise folgten damals noch wenige Fähnlein reisiger Knechte dem sozialen Instinkt, der sie auf die Seite des kämpfenden Volkes rief; schon bildeten Lanzknechte das Gros der Heere, mit denen die Fürsten den Aufstand niederschlugen. Zugleich mit dem Triumph des Fürstentums erreicht dieser Berufsstand von Kriegshandwerkern seine Hochblüte; er nimmt Splitter des ritterlichen Adels in sich auf, die dem alten Kriegerberufe treu bleiben wollen. Ihren Herrn wechseln diese Lanzknechtshaufen in der Regel öfter als ihr Hemd; aber weitaus überwiegend sind es doch immer fürstliche Herren, denen sie dienen, da diese nach dem ganzen Gange der Dinge die besten Kunden am Markte sind. In den dreißig Jahren des großen Krieges findet die Zunft ihr ausgedehntestes Arbeitsfeld, zeigt zugleich aber auch den furchtbarsten Zustand ihrer Entartung. So nehmen ihr denn nach der Katastrophe die fürstlichen Kriegsherren die Freizügigkeit, indem sie das Kriegs-

handwerk territorial fixieren. Aus den Lanzknechtsfähnlein haben sich die Bataillone und Regimenter des stehenden Heeres, des fürstlichen miles perpetuus entwickelt; aus ihren zum Teil ritterlichen Hauptleuten die fast ausschließlich adligen Offizierkorps. Das Vorrecht auf diese Stellen war einer der Preise, um die der hohe mit dem niederen Adel seinen Frieden schloß; nur die technischen Truppen bewahren in der bürgerlichen Zusammensetzung ihrer Offizierkorps noch eine schwache Erinnerung an die Herkunft dieser ganzen Entwicklung. Im übrigen ist der städtische „Spießbürger" im absoluten Polizeistaat von Herzen froh, mit Spießen wie Musketen aktiv und passiv so wenig wie möglich zu tun zu haben. Die Entwaffnung des städtischen Bürgertums wird besiegelt, indem ihm als fürstliche Gnade die Befreiung von der Kantonspflicht gewährt wird.

Und noch ein zweiter neuer Berufsstand ist ähnlich wie der der Kriegshandwerker in engster Wechselwirkung mit dem Aufsteigen des absoluten Fürstentums in die Höhe gekommen, das Berufsbeamtentum. Auch hier wieder hat eine Entwicklung, die ursprünglich von den Städten und ihrer bürgerlichen Kultur ausgegangen ist, sich in ihren Resultaten gegen die städtische Autonomie und die bürgerliche Selbständigkeit gewendet, ist ein Erzeugnis urbanen Wesens zu einer Waffe des Fürstentums gegen die Städte geworden. Die Verwaltungsorganisation der mittelalterlichen Stadt hatte, wie wir sahen, zuerst den feudalen Charakter der Ämterverfassung abgestreift; die räumliche Konzentrierung der Verwaltungstätigkeit im städtischen Weichbild in Verbindung mit der geldwirtschaftlichen Entwicklung hatte den Bruch mit dem System der Lehnsämter und seiner privatrechtlichen Entartung ermöglicht. Im späteren Mittelalter ist es einzig und allein die Stadtverfassung, deren Ämter weder als nutzbare Rechte vererblich sind noch im privatwirtschaftlichen Verkehr stehen, sondern einen ausgeprägt publizistischen Charakter als Organe eines Gemeinwesens tragen. Allerdings erscheinen diese Ämter in der Hauptsache nicht als Berufsämter, vielmehr ermöglicht eben die räumliche Enge ihres Wirkungskreises die Wahrnehmung des städtischen Dienstes in Gestalt der bürgerlichen Ehrenämter. Ursprünglich zur Zeit der Geschlechterverfassung meist lebenslänglich, wurden diese Ämter durch den Sieg der demokratischen Zunftbewegung, wie gezeigt, vielfach in die Form der republikanischen Magistratur mit ihren

kurzfristigen Amtsterminen gebracht, bis dann die oligarchische Stagnation und endlich die noch zu erörternde patrimoniale Erstarrung der Ratsverfassung einen verhängnisvollen Rückschlag herbeiführte. Die in der Rezeption der fremden Rechte gipfelnde Entwicklung hatte übrigens auch dem Berufsamt bereits Eingang in die städtische Ämterorganisation verschafft, namentlich in die Stellung des gelehrten Stadtschreibers und Syndikus.

Die Rezeption in Verbindung mit der starken Steigerung der Extensität und Intensität der fürstlichen Territorialverwaltung, wie sie sich aus dem oben geschilderten Charakter des Zeitalters ergab, erzeugte den Berufsstand des fürstlichen Beamtentums. Wie die Kriege dieser Zeiten nicht mehr mit der alten ritterlichen Lehnsmiliz zu führen waren, ebensowenig waren die Geschäfte dieser Verwaltung noch von den alten feudalen Hofämtern und den „Räten von Haus aus" zu erledigen, ritterlichen Vasallen, die nur gelegentlich von ihrer Burg oder ihrem Herrenhaus am Hoflager zur Beratung des Fürsten erschienen. Es bedurfte zur Bewältigung der Geschäfte ständiger Räte, und diese Räte bedurften einer berufsmäßigen Vorbildung. Eine solche ward in Sonderheit notwendig durch die Rezeption des römischen Rechtes und des kanonischen Prozesses auch für das weltliche Gerichtsverfahren, infolge deren in der Justiz der gelehrte Jurist als fürstlicher Beamter immer mehr an die Stelle der alten Volksrichter trat. Mit Hilfe dieses Berufsstandes von Beamten, die eben durch ihren Lebensberuf von der ständischen Gesellschaft sich loslösten, sprengte nunmehr auch das Fürstentum den Ämterfeudalismus, den die Städte schon vor Jahrhunderten abgestreift hatten. Der berufsmäßige Kriegsknecht und der berufsmäßige Beamte stritten für den Sieg des Fürstentums über die Stände.

Doch nicht nur in dem gemeinsamen antifeudalen Charakter zeigt sich die Verwandtschaft der neuen Erscheinung mit städtischem Wesen, sondern auch in den Formen ihrer Organisation wie in der sozialen Herkunft ihres ursprünglichen Personals. Gleich den städtischen Räten nehmen auch die neu formierten fürstlichen Zentralbehörden regelmäßig eine kollegiale Gestalt an; und wie die städtischen Räte nach der Verschiedenheit der Verwaltungszweige sich in eine Anzahl von Sonderkollegien, die Verwaltungsdeputationen, gliedern, so auch in fortschreitender Entwicklung der fürstliche Hofrat. Die Hofkammer, Rechnungskammer, Hofgericht, Hofkriegsrat,

Konsistorium und andere Spezialkollegien stehen an der Spitze der einzelnen Ressorts, während sich über ihnen meist noch ein besonderes oberstes Kollegium für die wichtigsten Regierungsgeschäfte in Gestalt des Geheimen Rates bildet. Und die berufsmäßigen Beamten, die in allen diesen fürstlichen Räten sitzen, sind zunächst ganz überwiegend Söhne des städtischen Bürgertums. Wie die humanistische Bewegung überhaupt ihren Sitz in den Städten gehabt hatte, so rekrutierte sich ganz naturgemäß der neue juristische Berufsstand wesentlich aus den Kreisen der bürgerlichen Bevölkerung. Wenn die Rechtsauffassung jener Zeit den Doktor der Rechte dem Ritterbürtigen gleichstellt, so ist dies nur ein Ausdruck der Tatsache, daß die Entwicklung des Beamtentums dem Bürgerlichen durch seine Berufsbildung jenen Platz im Hofrat und Hofgericht verschaffte, die dem Adel durch seine Geburt zufiel. Wesentlich diesen bürgerlichen Beamten dankte der Fürstenstaat die Möglichkeit, sich in seinen Funktionen vom Feudaladel unabhängig zu machen. Erst allmählich und in relativ geringem Maße entschloß sich auch der Adel, seinen Söhnen dies neue Machtmittel der Berufsbildung zugänglich zu machen, um ihre Laufbahn auch hierauf und nicht ganz ausschließlich auf die Tatsache ihrer Geburt zu stützen.

Bei alledem hatte diese mannigfaltige Berührung des Fürstentums mit dem urbanen Element doch nicht die Wirkungen, die eine einseitige Betrachtung daraus ableiten möchte. Gewiß hat das Berufsbeamtentum die Technik der Regierung und Verwaltung erheblich vervollkommnet, namentlich auf dem Gebiete der Finanzen bedeutende Fortschritte angebahnt. Es war schon an sich ein Fortschritt und ermöglichte weitere Fortschritte, daß mit der Konsolidierung des Behördensystems das fürstliche Regiment aus einem Wanderbetrieb ein seßhafter wurde, was auch wieder nur durch die Fortschritte territorialer Geldwirtschaft ermöglicht war. Seine Niederlassung in den neuen Residenzstädten brachte das fürstliche Regiment zudem in dauernde Berührung mit städtischem Wesen, wie diese ganze Entwicklung sich nach dem Vorbild der weit mehr unter urbanem Einflusse stehenden Länder des Westens, Frankreichs und Burgunds, vollzog. Und doch – einen so unleugbaren Fortschritt der fürstliche Territorialstaat mit dieser Ausbildung seiner Regierung und Verwaltung gegenüber dem agrarischen Feudalwesen des Mittelalters bedeutet, so unzweifelhaft stellt er einen erheblichen Rück-

schritt gegenüber der Städteverfassung in ihrer Blütezeit dar. Auch hier bedeutet der eingetretene Ausgleich eine starke Herabdrückung des gesamten Niveaus. Dies fürstliche Beamtentum erscheint trotz allem als ein Rückschritt gegenüber der städtischen Ämterverfassung, weil in ihm das dort schon gewonnene Fundamentalprinzip des Amtes als Organ des politischen Gemeinwesens wieder verloren geht vor der roh individualistischen Auffassung des Verhältnisses zwischen Fürsten und Beamten als Herrn und Diener. Der dem Absolutismus überhaupt eigenen Überspannung des individuellen Moments fehlte im deutschen Territorium, wie schon gesagt, das Gegengewicht einer hinter dieser Staatsform stehenden Volksgesamtheit. Daraus erklärt sich, wie manche andere unerfreuliche Besonderheit der deutschen Entwicklung, auch die Tatsache, daß hier mehr als in den anderen Staaten durch Jahrhunderte das Wesen des öffentlichen Amtes getrübt worden ist durch seine Auffassung als ein persönliches Dienstverhältnis des Beamten zum fürstlichen Landesherrn. Hatte die ältere städtische Ämterverfassung solchen Abweg vermieden, so beginnt die Überwindung der argen Rückbildung, die der fürstliche Territorialstaat und sein Beamtentum in dieser Hinsicht darstellt, erst wieder mit der Neubelebung der städtischen Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, ohne daß diese Überwindung bis heute völlig gelungen wäre.

In der kollegialen Verfassung der Hofräte und Hofgerichte erblickt man gern ein Gegengewicht gegen die Schroffheit des rein persönlichen Regiments der Fürsten; und sie mag tatsächlich hier und da in ermäßigender Weise gewirkt haben. Aber eine Rechtsschranke der persönlichen Willkür bildete sie selbstverständlich durchaus nicht; und die Deckung, die die Kollegialität etwa dem Freimut des einzelnen Mitgliedes gegen die Ungnade des Herrn gewährte, war doch auch tatsächlich eine recht problematische. Von dieser Gnade aber war und blieb der Beamte mit seiner ganzen Existenz abhängig; ein gesichertes Amtsrecht hat der absolute Territorialstaat nicht hervorgebracht und konnte es auch seiner Natur nach nicht hervorbringen. Denn dieser seiner eigensten Natur widersprach jeder Gedanke an ein unmittelbares Rechtsverhältnis zwischen dem Gemeinwesen und dem Beamten, den er vielmehr lediglich als Bedienten des staatlich allein berechtigten Fürsten betrachten konnte. Die Berufsbildung sicherte ihm in keiner Weise seine Lebensstellung,

die gleich der jedes Bedienten auf einem frei kündbaren Vertrage beruhte; und der in Ungnade gefallene Beamte konnte noch froh sein, wenn er mit bloßer Kassierung davonkam und nicht die praktischen Konsequenzen fürstlicher Allgewalt an Freiheit und Leben erproben mußte. Die Dürftigkeit der Besoldung und die Unsicherheit seiner Zukunft wiesen ihn auf allerlei Nebeneinkünfte an, und lange Zeit noch wechselte er seinen Dienstherrn fast ebenso leicht wie der Lanzknecht seinen Kriegsherrn. Und auch darin glich der neue Berufsstand dem Kriegshandwerke, daß er wie dieses sozial deklassiert war. Die absolute Abhängigkeit vom fürstlichen Herrn löste den bürgerlichen Berufsbeamten mit seinen Lebensinteressen von seiner sozialen Gruppe, dem Bürgertum los; und indem ihm damit der natürliche soziale Rückhalt entzogen war, wurde wiederum seine Abhängigkeit vom Fürsten noch verstärkt. So gewann nicht das Bürgertum durch die aus seiner Mitte hervorgegangenen Beamten Einfluß auf das fürstliche Regiment, sondern diese Beamten wurden die gefügigsten und brauchbarsten Werkzeuge der Fürsten bei der Unterdrückung der letzten Reste bürgerlicher Selbständigkeit ebenso wie beim Kampfe gegen den Feudaladel. Und nachdem ihre Dienste dem Fürstentum zum Siege über die ständische Gesellschaft verholfen hatten, mußten sie in ihrem eigenen Berufsstande vor eben jenem Adel bescheiden in den Hintergrund treten; denn die Bevorzugung des Adels wie bei den Offizierstellen, so auch bei den höheren Ämtern war wieder einer der Preise, die das Fürstentum für den Frieden mit der ihm nächststehenden sozialen Gruppe des Feudaladels zahlte.

3.

Sein wichtigstes Arbeitsfeld fand das fürstliche Beamtentum zunächst auf dem Gebiete der Finanzen; allerdings eine wahre Sisyphusarbeit, um mitten im allgemeinen wirtschaftlichen Rückgang und Verfall den sich unverhältnismäßig mehrenden Bedarf zu decken. Dazu reichen die Einkünfte der Domänen und Regalien trotz aller Versuche ihrer Steigerung und Ausdehnung auch nicht annähernd aus; es bedarf vielmehr einer immer stärkeren Anspannung und oft Überspannung des Kredits und der Besteuerung, wofür es zuerst die Landstände zu gewinnen, dann sie möglichst bei Seite zu schieben gilt. Oft ist Überschuldung und unerträglicher Steuerdruck die not-

wendige Folge. Der ländlichen Agrarverfassung fehlte nahezu jeder Ansatz für eine rationelle Besteuerung, und Fortschritte in dieser Richtung wurden durch die Stellung der Ritterschaft bis zur Unmöglichkeit erschwert, indem sie nicht nur ihre sinnlos gewordene Steuerfreiheit engherzig verteidigte, sondern auch jede Steuerbewilligung vom flachen Lande zur weiteren Herabdrückung der unglücklichen Bauernschaften mißbrauchte. Diesen Zuständen gegenüber behauptete das städtische Steuerwesen trotz der auch hier eingetretenen Stagnation und Verkümmerung immer noch eine unvergleichliche Überlegenheit, so daß die Fürsten im eigenen Interesse die Repartition der territorialen Steuern auf Städte und Landschaft bestehen ließen, die zugleich die übliche Begünstigung des Adels auf Kosten der Städte erleichterte. So zahlten die Städte zunächst noch in der Regel ihr Steuerkontingent an den Landesherrn als eine Art Matrikularbeitrag, dessen Aufbringung von der Bürgerschaft vorläufig noch Sache ihrer Autonomie war. Später setzte dann freilich im Zusammenhange mit dem fortschreitenden Verfall der städtischen Verfassung gerade hier vielfach der schärfste Eingriff des fürstlichen Regiments in das innere Leben der Städte ein, wovon im folgenden Abschnitt die Rede sein wird.

Doch zwei Kompetenzen und Einnahmequellen, die beide schon an der Wiege städtischen Wesens vorhanden gewesen, und die meist zuerst von den alten Stadtherren auf die Stadtgemeinden übergegangen waren, gingen nunmehr zuerst wiederum von den Städten an die Landesherren über: Zoll und Münze. War das Münzrecht der Städte ein Ausdruck ihrer wirtschaftlichen Suprematie gewesen, so vollzog sich mit deren Verfall auch der Verlust jenes Rechtes; seit dem Siege der Territorialgewalten um die Mitte des 16. Jahrhunderts erklärt die Reichsgesetzgebung das Münzrecht wieder für ein ausschließliches Privileg der Reichsstände. Und die Fürsten verwerten dies Recht zunächst lediglich als ergiebige Einnahmequelle ohne Rücksicht auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Verkehrs; die maßlose Münzverschlechterung mit all ihren zerstörenden Folgen feiert wahre Orgien. Die natürliche Kontrolle, die früher der ausgebreitete internationale Handelsverkehr der Städte über ihr Münzwesen ausgeübt hatte, war mit diesem Verkehr selbst in Wegfall gekommen; jetzt diente bei dem Rückgang des hauptsächlichen Handels auf den Umsatz innerhalb des Territoriums die terri-

toriale Münzeinheit vor allem nur diesem, und war so ebenfalls der Willkür der Territorialherren anheimgegeben. Erst als sich nach Ausbruch des großen Krieges die verheerenden Folgen dieser gewissenlosen territorialen Münzpolitik in ihrem ganzen Jammer zeigten, trat eine immerhin auch nur teilweise und vorübergehende Besserung ein. „Was blieb, das war ein außerordentlicher Verlust an Nationalvermögen und die Tatsache, daß man sich in der vollsten Ebbe der großen geldwirtschaftlichen Bewegung des 15. und 16. Jahrhunderts angelangt sah.“ (Lamprecht.) So trat das Landesfürstentum das Erbe der Städte auf wirtschaftspolitischem Gebiete an.

Die Verfügung über den Marktzoll war für die mittelalterlichen Städte eine Waffe im Konkurrenzkampf gewesen, indem sie ihre eigenen Bürger von diesem Zoll — abgesehen von einer geringen Konsumtionsabgabe — frei ließen, um die fremden Händler, die „Gäste“ desto schärfer heranzuziehen. Daneben suchten sie, wie wir sahen, durch den Erwerb von Privilegien ihren Bürgern auch auf fremden Märkten Zollfreiheit oder Zollbegünstigung zu verschaffen, wie denn die mittelalterliche Handelspolitik auf möglichste Differenzierung hinauslief. Durch den Rückgang des Verkehrs waren diese städtischen Zölle schon an sich in Verfall geraten, da der städtische Markt nicht mehr ein Glied in einer weit ausgedehnten Handelsorganisation war, sondern nur noch der Mittelpunkt eines engen nachbarlichen Güteraustausches. Und hier gaben ihm die Fürsten den Rest durch Errichtung eigener landesherrlicher Zölle. Auch diese waren noch längst keine Grenzzölle, vielmehr überwiegend Wege-, Brücken- und namentlich Flußzölle. Aber sie erhielten einen ausgesprochen territorialen Charakter nicht nur dadurch, daß sie für die fürstliche Kasse und meist unmittelbar von landesherrlichen Beamten erhoben wurden, sondern auch durch die Bestimmung, daß der Zoll von jeder Ware nur einmal im Lande zu erheben sei. Damit verdrängt auch hier das Territorium die Stadt als wirtschaftspolitische Einheit.

Das Schicksal des städtischen Münz- und Zollrechts teilten aus gleichen Gründen die städtischen Stapel- und verwandten Rechte, die wir als eng verbundene Mittel der früheren städtischen Handelspolitik kennen gelernt haben. Die allgemeine wirtschaftliche Depression vernichtete selbstverständlich zuerst die kleinen Stapel; hier brauchte die fürstliche Territorialpolitik dem natürlichen Gange der Dinge nur

wenig nachzuhelfen. Aber gelegentlich konnte sie auch die Sache mit gutem Erfolge am entgegengesetzten Ende angreifen, indem sie gerade größeren Städten zuerst etwa als Strafe für erfolglose Widersetzlichkeit das Stapelrecht nahm, eine Maßregel, die des Beifalls der kleineren Konkurrenten unbedingt sicher sein konnte. Das hat beispielsweise Berlin bei seinen Kämpfen mit den ersten Hohenzollern schmerzlich genug erfahren. Im großen war das Resultat überall das gleiche; die Herrschaft über die Handelspolitik ging von den Städten auf das Landesfürstentum über; und wenn dieses eine Reihe von Verkehrshindernissen im Inneren des Territoriums beseitigte, so schloß es um so strenger sein Gebiet nach außen wirtschaftlich ab. Der Inbegriff dieser Wirtschaftspolitik staatlicher und territorialer Absperrung ist der Merkantilismus d. h. die Projektion des politischen Absolutismus auf das ökonomische Gebiet.

In der Erweiterung des städtischen zum territorialen Markt mag man insofern einen Fortschritt erblicken, als das enge Weichbild dem weiteren Gebiete des Landes den Platz als taktische Einheit der wirtschaftspolitischen Organisation einräumen muß. Aber auch hier wieder steht der Gewinn an Extensität in ungünstigem Verhältnis zu dem ungeheuren Verluste an Intensität, wenn man das Leben der mittelalterlichen Stadtwirtschaft mit dem der Territorialwirtschaft vergleicht. Die frische Offensive jener, der die Künste der Differenzierungspolitik nur Mittel zu positiven Zwecken gewesen waren, schlug in eine unfruchtbare Defensive um, der die Ausschließungspolitik Selbstzweck war. Und auch der Vergleich der deutschen merkantilistischen Territorialpolitik mit dem Merkantilsystem der wirklichen Staaten Europas muß aus demselben Grunde zu dem gleichen Resultate führen, wie der Vergleich dieser beiden politischen Erscheinungsformen überhaupt; denn so wenig die deutschen Territorien naturwüchsige politische Gemeinwesen waren, ebensowenig waren sie natürlich geeignete Grundlagen eines sich selbstgenügsam abschließenden Wirtschaftslebens. Wie ihre ganze politische Existenz nur das dürftige Surrogat eines wirklichen absoluten Staatswesens war, so war auch ihre Wirtschaftspolitik nur eine kränkliche Nachahmung des wahrhaft staatlichen Merkantilismus. Muß doch sogar der wohlwollendste Beurteiler dieser historischen Epoche, Schmoller, zugeben, daß zwar die deutschen Städte des späteren Mittelalters den Städten der westlichen Länder rasch gefolgt seien, ja, sie teilweise über-

troffen haben; daß aber dann bei uns ein Stillstand und Rückgang der städtischen und gewerblichen Kultur erfolgte, wie ihn England und Frankreich nie erlebt haben; daß fast wieder ein Zustand rein agrarischen Lebens eingetreten sei.

Erfüllte denn nun wenigstens die Territorialgewalt um den Preis dieser Rückbildung des ganzen Kulturniveaus die Aufgabe, die in ihrer Blütezeit die deutschen Städte ungelöst gelassen hatten, die Aufgabe, Stadt und Land zu einer höheren organischen Einheit zu verbinden? Auf den ersten Blick scheint man diese Frage bejahen und denen zustimmen zu müssen, die dem absoluten Landesfürstentum das historische Verdienst solchen Einigungswerkes zuschreiben. Freilich stellt sich doch auch sofort die Zweifelsfrage ein, wie sich mit diesem herrschenden historischen Dogma die offenkundige Tatsache vereinigen lasse, daß gerade da, wo sich der landesfürstliche Absolutismus zu seiner größten Stärke und schroffsten Unumschränktheit entfaltet hat, nämlich im deutschen Nordosten Brandenburg-Preußens, jener eigenartige Antagonismus von Stadt und Land, von urbanem und agrarischem Wesen noch bis auf den heutigen Tag am allerwenigsten überwunden ist. Diese Probe auf das Exempel ergibt also, daß jene scheinbar so einleuchtende Rechnung von der einigenden Kraft des fürstlichen Absolutismus nicht stimmen kann.

Allerdings, städtischen Privilegien, die man treffend als Charakteristika der mittelalterlichen Stadt bezeichnet hat, war der absolute Fürstenstaat prinzipiell abgeneigt; und die Annahme ist begreiflich, daß demgemäß das Fürstentum seine Macht benutzt habe, um die rechtlichen Schranken zwischen Stadt und Land zu beseitigen, wie unter seiner Herrschaft allmählich die steinerne Mauer zwischen Bürger und Bauer verfiel. Und doch wird diese Annahme durch die wirkliche Entwicklung der Dinge widerlegt; doch trifft in Wahrheit auf diese Epoche das historische Urteil zu: „Schroffer als je trennten sich Stadt und Land."

So lange in den größeren Territorien die Landtage noch von Bedeutung waren, wurden ihre Verhandlungen regelmäßig beherrscht von dem Interessengegensatz und dem Hader der Städte und der Landschaft d. h. des grundbesitzenden Adels, nicht nur um ihre Anteile an der territorialen Steuer- und Schuldenlast, sondern auch um die wirtschaftlichen und gewerblichen Privilegien der Städte. Die Beschränkung des Landhandwerks, der ländlichen Brauerei, des

Kleinhandels auf dem Lande; der Zwang für den Landmann, seine Produkte auf den städtischen Markt zu bringen und seine Bedürfnisse hier einzukaufen, diese und ähnliche städtische Privilegien werden von der Ritterschaft hartnäckig befehdet, von den Städten ebenso eifrig verteidigt. Bei diesen Kämpfen erscheinen in der Tat die Städte als das konservative, die Ritterschaft als das fortschrittliche Element, sintemal die soziale Klasse, auf deren Kosten der Adel seine Vorrechte keineswegs nur behauptete, sondern in beispielloser Weise ausdehnte, Bauern und kleine Landleute keine Landstandschaft besaßen und auf den Landtagen regelmäßig nicht zu Worte kamen. Jener unaufhörliche Hader zwischen Städten und Landschaft hat den Sieg des fürstlichen Absolutismus, dem die dankbare Rolle des tertius gaudens zufiel, in entscheidender Weise erleichtert. Denn nur da ist dieser Sieg nicht eingetreten, wo jener Gegensatz fehlte, wie in Württemberg, aus dessen Landtag die Ritterschaft infolge der von ihr erlangten Reichsfreiheit verschwunden war, oder wie in Mecklenburg, wo umgekehrt die Ritterschaft so vollständig überwog, daß sie sich mit den wenigen Städten leicht vertragen konnte; und umgekehrt war der Sieg des Fürstentums über die Stände da am gründlichsten, wo jener Gegensatz am schärfsten hervortrat, wie in Brandenburg-Preußen. Entsprechend seiner wiederholt erörterten sozialen Verwandtschaft mit dem niederen Adel verhielt sich im allgemeinen bei den ständischen Interessenkämpfen das Fürstentum für die Ritterschaft weit günstiger als für die Städte; und in Sonderheit hat es sich dem Moment fortschreitender Befreiung, das immerhin in der Bekämpfung der städtischen Wirtschafts- und Gewerbeprivilegien lag, durchaus nicht versagt. Mehr und mehr griff es auch auf diesem Gebiete in die Autonomie der städtischen Räte ein; namentlich für die spezifisch städtische Gewerbeorganisation in Gestalt des Zunftwesens drückte es allmählich den Rat auf die Stellung einer untergeordneten Instanz herab, und sprengte wohl auch nach Möglichkeit den städtischen Rahmen dieser Organisation, teils durch die Konzessionierung von Freimeistern, teils durch die landesherrliche Bestätigung von territorialen Innungen, die nicht mehr die Handwerksgenossen einer Stadt, sondern die des ganzen Territoriums organisatorisch zusammenfaßten. Wegen des engen Zusammenhanges dieser Dinge mit der inneren städtischen Verfassung selbst wird nachher noch darauf zurückzukommen sein.

Wenn trotzdem das Landesfürstentum nicht zu einer Vernichtung des städtischen Privilegienwesens und zur Herstellung einer wirklichen Rechtsgleichheit zwischen Stadt und Land fortschritt, so kann dafür nicht sein Interesse an der Uneinigkeit der Landstände maßgebend gewesen sein; denn es verharrte in dieser Politik auch nach dem völligen Verfall der Landtage, und nachdem die unumschränkte Leitung des Gewerbewesens wie aller politischen Angelegenheiten auf das Fürstentum übergegangen war. Der entscheidende Grund liegt vielmehr in der Tatsache, daß das Fürstentum seine politische Allmacht aufbaute auf der zähen Konservierung der wirtschaftlichen und sozialen Gegensätze der feudalen Ordnung. Die Vernichtung des politischen Ständewesens wurde erkauft durch die Erhaltung und möglichst scharfe Fixierung des sozialen Ständewesens mit dem für diese Epoche charakteristischen Resultat: Absolutismus oben und Feudalismus unten. Deshalb konnte und wollte das absolute Fürstentum gar nicht die große historische Aufgabe vollziehen, das durch Privilegien abgeschlossene Stadtbürgertum unter Beseitigung der Privilegien zu einem rechtsgleichen Staatsbürgertum zu erweitern. Selbst die negative Rechtsgleichheit, die in der prinzipiell gleichen politischen Rechtlosigkeit aller Untertanen als solcher bestand, ward durch die Privilegierung des Adels für die bevorzugten Stellen des fürstlichen Dienstes in Heer und Beamtentum durchbrochen. Daneben entschädigte das Fürstentum den ihm sozial verwandten Adel für die Entziehung der politischen Eigenberechtigung durch eine Fülle sozialer Privilegien und die Einräumung einer patrimonialen Herrscherstellung in der agrarischen Verfassung des flachen Landes. Daraus ergab sich mit logischer Notwendigkeit nicht die Aufhebung, vielmehr im Gegenteil die um so schroffere Betonung des Gegensatzes von Land und Stadt. In dieser sozialständischen Ordnung erhielt der städtische Bürger als Händler und Handwerker seinen Platz durch entsprechende Privilegien angewiesen, die ihn aber zugleich auf diesen Platz beschränkten und unter den Adel stellten. Leer ging in dieser sozialen Ordnung nur der Bauer aus, auf den die ganze Last des Privilegienbaues drückte, ihn immer tiefer in die Unfreiheit des agrarischen Feudalismus hinabziehend; und zwar vor allem in den Gebieten des Nordostens, wo seine Lage einst die beste gewesen war, wohin der Bauernkrieg sich nicht erstreckt hatte, wo aber Fürsten- und Adels-

macht am größten, urbaner Einfluß am geringsten war. „Der Bauer der Kolonialgebiete war mit diesem Entwicklungsgange zum vollsten Paria der gesamten bäuerlichen Entwicklung der Nation herabgedrückt. Aber der nordostdeutsche Adel stieg um so höher; in diesen Zeiten legte er den Grund zu jener besonderen Stellung, die er in den folgenden Jahrhunderten entwickelte und heute noch teilweise einnimmt." (Lamprecht.) Kein größerer prinzipieller Gegensatz ist denkbar, als der zwischen diesem absolutistisch feudalen System des Patrimonialstaats und dem immanenten Bildungsprinzip städtischer Verfassung. Mitten in der Hochblüte des mittelalterlichen Feudalismus hatten die Städte zuerst die Ansätze einer ausgeprägt antifeudalen Gesellschaftsordnung und Verwaltungsorganisation entwickelt. Dem aufkommenden Absolutismus hatten sie sich, wenn auch freilich mit unzulänglicher Kraft, entgegengestellt. Die Patrimonialität mit ihrer überwiegend privatrechtlichen Auffassung öffentlicher Verhältnisse ertötete die Anfänge eines wahren öffentlichen Rechtes und einer publizistischen Auffassung des Gemeinwesens, die die Städte allmählich ausgebildet hatten. Als Besiegte hineingezwungen in dieses ihnen durchaus heterogene System, mußten die Städte in ihrer Verfassung und Verwaltung sich notwendig dem allgemeinen patrimonialen Charakter assimilieren und dadurch ihr eigenstes Wesen völlig entstellen. Eine Art von Ausgleichung ward freilich auch so zuwege gebracht, aber wieder unter starker Herabdrückung des Gesamtniveaus, indem die von der urbanen Kultur bereits entwickelten Ansätze des modernen korporativen Staatsverbandes sich nach dem Ebenbilde des feudalpatrimonialen agrarischen Herrschaftsverbandes zurückbilden mußten.

4.

Mit dieser patrimonialen Rückbildung gewann der Unterschied zwischen Reichs- und Landstädten eine wesentlich andere Bedeutung als bisher, indem die Reichsstädte selbst die Gestalt von territorialen Zwergstaaten annehmen, während die Landstädte allmählich den Charakter politischer Gemeinwesen völlig verlieren. Aber hier wie dort vernichtet das absolutistische Obrigkeitsprinzip das wahre Wesen korporativer Stadtverfassung und ihrer genossenschaftlichen Autonomie.

Den Reichsstädten sanktionierte der Westfälische Frieden das jus territorii et superioritatis, die souveräne Landeshoheit. Damit

waren nicht nur Städte wie Nürnberg, das durch Ausdehnung seiner Herrschaft über umliegendes Landgebiet sich noch am meisten der Gestalt eines Territoriums angenähert hatte, sondern auch Republiken wie Bopfingen oder Buchau am Federsee als „Staaten" anerkannt, gleich den „Monarchien" Katzenellenbogen oder Stablo Malmedy. Allerdings sanken in dieser Zeit manche bedeutenderen Städte, die sich früher einer den Freistädten gleichen Selbständigkeit erfreut hatten, ohne doch die Anerkennung ihrer Reichsfreiheit zum formellen Abschluß zu bringen, definitiv zu Landstädten herab. Das gilt z. B. von Münster, Erfurt, Magdeburg, Braunschweig. Die Bewahrung etlicher Rudimente früherer Selbständigkeit in solchen Städten sowie die etwas günstigere Lage andrer Städte in manchen Territorien gab den Anlaß, eine Mittelgattung sog. civitates mixtae zwischen Reichs- und Landstädten zu konstruieren. Dabei handelt es sich meist um Territorien, in denen sich der fürstliche Absolutismus den Landständen gegenüber ausnahmsweise nicht völlig durchzusetzen vermochte, und daher die Städte als Landstände sich einigermaßen ihrer Haut wehren konnten. Das war einmal in den geistlichen Fürstentümern der Fall, da das Regiment des Krummstabs schon wegen des Mangels der dynastischen Erblichkeit ein laxeres war; ferner in denjenigen weltlichen Territorien, wo besondere Umstände den Landtagen eine gewisse Bedeutung erhalten hatten wie in Württemberg, Mecklenburg, auch in Kursachsen; endlich in den unter schwedische Fremdherrschaft gekommenen Gebieten. Der allgemeine Charakter landstädtischer Unfreiheit im absoluten Fürstenstaat wird durch diese vereinzelten und prinzipiell wenig erheblichen Ausnahmen kaum berührt.

Doch auch die Reichsstädte selbst waren trotz jener formellen Anerkennung in Wirklichkeit nicht als ebenbürtige Mitglieder in den lockeren Fürstenbund aufgenommen, der sich immer noch Heiliges römisches Reich deutscher Nation nannte; vielmehr ließ man sie nur in Anbetracht ihrer politischen Bedeutungslosigkeit bestehen, weil sie nun einmal da waren. Das zeigt sich namentlich in ihrer Stellung auf dem Reichstage. Wohl hatte hier der Westfälische Friede ihr lange bestrittenes Votum decisivum als drittes Korpus der Reichsstände formell anerkannt; aber schon 1653 ward dies von Reichs wegen dahin erläutert, daß das städtische Korpus erst zu

hören sei, nachdem sich die beiden oberen Korpora der Kurfürsten und Fürsten über ihr Votum verständigt hätten. Und dabei blieb es; die Reichsstädte mußten sich in ihrer Ohnmacht diese verächtliche Behandlung gefallen lassen.

Und doch hätte die „republikanische" Verfassung dieser Gemeinwesen den Fürsten kaum noch Anstoß und Veranlassung zu geben brauchen, sie als Fremdkörper möglichst von der erlauchten Gemeinschaft auszuschließen. Denn die reaktionäre Rückbildung der Stadtverfassungen, deren Einsetzen schon im vorigen Kapitel geschildert wurde, förderte den patrimonialen Assimilierungsprozeß so, daß bald der einzige Unterschied zwischen einem fürstlichen Territorium und einer Reichsstadt unter diesem Gesichtspunkte die Einköpfigkeit des fürstlichen Patrimonialherrn dort und die Vielköpfigkeit der patrimonialen Ratsobrigkeit hier war. Wohl kam noch eine schwache Erinnerung an das ursprüngliche und ureigene Wesen der Gemeindeverfassung in der Behauptung juristischer Theoretiker zum Ausdruck, daß die reichsstädtische Landeshoheit der Substanz nach eigentlich der Bürgerschaft zustehe; aber ihnen traten doch auch neumodische Juristen entgegen, deren Lehre die Herren vom Rat als einen kollegialen princeps legibus solutus proklamierte. Und in der Praxis gelangte diese letzte Auffassung bald zu völliger Herrschaft. Wie der Fürst von seinen Untertanen, so spricht der Rat von „seinen" Bürgern, wobei der fundamentale Gegensatz der Begriffe des Bürgers und des Untertanen völlig verwischt wird; und mehr noch als in seinen Worten behandelt der Rat in seinen Regierungstaten die Bürger als seine Untertanen. Das war nur möglich unter der Voraussetzung, daß der Einfluß der Gemeinde auf die Ratsbesetzung sowie jede Kontrolle der Ratsverwaltung durch die Bürgerschaft oder deren Vertreter beseitigt war. Und so war es in der Tat. Dazu hatte es gar nicht einer mehr oder minder gewaltsamen Aufhebung oder Rückwärtsrevidierung der Zunftverfassungen bedurft, was allerdings an manchen Orten geschehen war. Auch wo diese Verfassungen formell unangetastet bleiben, nehmen sie doch tatsächlich einen oligarchisch patrimonialen Charakter an, indem die kürzeren Amtsperioden wie die Wahl der Ratsmitglieder durch die Gemeinde oder deren Vertreter völlig verschwinden und wiederum durchweg die Lebenslänglichkeit und die Selbstergänzung der Räte an ihre Stelle tritt. Diese Umgestaltung vollzog sich in der schon oben er-

wähnten Form der mehrfachen Besetzung des Rates, indem sitzende und ruhende Ratsmittel einander ablösten. Nach wie vor geschah dann jährlich oder in sonstigen kurzen Perioden die sog. Umsetzung des Rates. Das Prinzip der periodischen Ratserneuerung war damit scheinbar beibehalten, tatsächlich aber völlig aufgehoben, da sämtliche Stellen in den sich ablösenden Ratsmitteln lebenslänglich besetzt waren. Von einer gegenseitigen Kontrolle der miteinander wechselnden Ratsmittel war natürlich keine Rede; vielmehr wusch eine Hand die andere. Lebenslänglichkeit und Besetzung der Stellen durch Kooptation müssen mit Notwendigkeit zu einer Cliquen- und Sippenwirtschaft führen, deren Ziel die Erblichkeit der Stellen wird. Auch dieses Ziel wurde an manchen Orten erreicht. Nicht nur in dem von alters her patrizischen Nürnberg vererbte sich die Anwartschaft in den zwanzig Ratsfamilien; auch in anderen Städten fiel man in die Zustände der Geschlechterherrschaft zurück, indem sich die Aussicht auf Berufung in den Rat, wenn nicht rechtlich, so doch tatsächlich auf einen engen Kreis regimentsfähiger Familien beschränkte.

Der unlösliche innere Widerspruch zwischen dem wahren Wesen der Gemeindeorganisation und ihrer patrimonialen Entartung brachte es mit sich, daß letztere besonders leicht zu völliger Karikatur verzerrt wurde. Eine solche Verzerrung ist es, wenn in derselben patrimonialen Weise, sogar mit derselben Tendenz zur Erblichkeit auch die Stellen in den einzelnen Ratsausschüssen und Verwaltungsdeputationen für die verschiedenen Ressorts besetzt werden. Dies müßte völlig unsinnig erscheinen, wenn es sich nicht durch eine Erwägung erklärte, die freilich erst die volle Verderblichkeit dieser patrimonialen Rückbildung und zugleich ihren atavistischen Zusammenhang mit dem Feudalismus ins richtige Licht stellt. Wie im Feudalismus, so überwuchert auch in der Patrimonialität durchaus das privatrechtliche und privatwirtschaftliche Element; die Ämter erscheinen daher wieder vorwiegend als nutzbare Rechte, als Ausbeutungsmittel für den privaten Vorteil des Inhabers. Nicht die Amtsfunktionen, sondern die Emolumente, die das Amt abwirft, sind die Hauptsache; und da diese nach der Verschiedenheit des Verwaltungszweiges verschieden sind, entspricht es patrimonialer Denkart, die Anwartschaft darauf als nutzbares Vermögensrecht vererben zu wollen. Solcher Rückfall in privatrechtliche Anschauung und privatwirtschaftliche Ausbeutung wirkte aber in den städtischen Verhältnissen um so verderb-

licher, gerade weil hier schon die höhere Stufe publizistischer Organisation und Ämterverfassung vorhanden gewesen war. Als Organ des Gemeinwesens besaß der Rat verhältnismäßig hoch entwickelte Kompetenzen, namentlich auf dem Gebiet der Polizei, des Gewerbe- und Steuerwesens, die er nunmehr im Sinne patrimonialer Eigenberechtigung zur privaten Bereicherung seiner Mitglieder und Sippen in der unerhörtesten Weise mißbrauchte.

Mit wie schneller Gelehrigkeit die reichsstädtischen Räte sich Denkart und Ausdrucksweise des patrimonialen Absolutismus aneigneten, dafür bietet eine Kundgebung des Rates von Hamburg an die erbgesessene Bürgerschaft aus dem Jahre 1602 ein geradezu klassisches Beispiel: „Wenn schon eine Obrigkeit gottlos, tyrannisch und geizig sei, so gebühre dennoch den Untertanen nicht, daß sie sich dagegen auflehnen und widersetzen, sondern sie sollten dasselbe vielmehr als eine Strafe des Allmächtigen, welche die Untertanen mit ihrer Sünde verwirkt haben, erkennen; wie es denn auch den Untertanen nicht gezieme, der Obrigkeit neue Statuta vorzuschreiben, sondern sei solches der Obrigkeit Amt und die Untertanen schuldig, darin der Obrigkeit billigen Gehorsam zu beweisen." Schroffer konnte das neue usurpierte Staatsprinzip von dem absoluten Gegensatze zwischen Obrigkeit und Untertan in keinem landesfürstlichen Territorium proklamiert werden; schroffer nicht das korporative Prinzip jeder Gemeindeverfassung verleugnet werden. Und daß dies Beispiel gerade aus Hamburg stammt, ist um so bemerkenswerter, weil diese freie Stadt fast allein von dem allgemeinen Ruin städtischen Wesens verschont blieb, wie denn hier auch schließlich der Grundsatz verfassungsmäßig zur Anerkennung kam, daß die oberste Gewalt bei dem Rat und der erbgesessenen Bürgerschaft in unzertrennlicher Gemeinschaft stehen solle. Es läßt sich danach leicht ermessen, in welchem Maße die patrimoniale Verknöcherung in den wirtschaftlich und sozial stagnierenden und verkümmernden Städten des Hinterlandes um sich griff. Freilich mußte auch die papierne Anerkennung einer Beteiligung der Bürgergemeinde am Regiment praktisch völlig wirkungslos bleiben, wenn die organisatorischen Formen dieser Teilnahme in Verfall gerieten. Dies geschah aber fast ausnahmslos.

Einst hatte, wie wir sahen, die Demokratisierung der Stadtverfassungen dazu geführt, daß dem eigentlich regierenden Rat andere Kollegien als weiterer oder äußerer Rat sowie Bürger-

ausschüsse in mannigfaltiger Gestaltung an die Seite gesetzt wurden, die als Repräsentanten der Gemeinde das Regiment des inneren oder engeren Rates zu kontrollieren und für wichtigere Beschlüsse ihre Zustimmung zu geben hatten. Schon von Anfang an hatte wohl der fast hypertrophische Bildungstrieb in der Hervorbringung solcher Kollegien des Guten etwas zuviel getan. Denn oft begnügte man sich eben nicht mit einem Repräsentantenkollegium neben dem regierenden Rat, sondern häufte deren mehrere in bunter Zusammensetzung aufeinander; ja gelegentlich blieb noch außerdem für gewisse wichtigste Beschlüsse eine Berufung der gesamten Bürgerschaft vorbehalten, sei es in einer Versammlung, sei es nach Zünften, Kirchspielen, Quartieren oder sonstigen Gliederungen geteilt. Alle diese Einrichtungen wurden nun auch während der Verfallszeit in der Regel, jedenfalls von den Reichsstädten nicht formell aufgehoben; aber gerade ihre Häufung bot dem regierenden Rate eine bequeme Handhabe, durch Zersplitterung nach und nach ihnen allen jede inhaltsvolle Tätigkeit zu nehmen, sie zu leeren Formen herabzudrücken, und damit sich selbst als patrimoniale Obrigkeit von jeder Schranke und Kontrolle zu befreien. Wenn z. B. in Hamburg neben dem regierenden Senat nicht weniger als drei bürgerschaftliche Kollegien: das der Oberalten, der Sechziger und der Hundertachtziger standen, und außerdem noch die erbgesessene Bürgerschaft in Kirchspielsversammlungen erschien, so ist klar, daß von dieser Fülle der Kollegien keines einen wirklichen Einfluß ausüben konnte. Bei ihrer natürlichen Eifersucht untereinander sahen es die einen immer gern, wenn die anderen möglichst wenig berufen wurden; und da die Berufung, d. h. die Entscheidung über die größere oder geringere Wichtigkeit der vorliegenden Geschäfte ausschließlich Sache des regierenden Rates war, so konnte er mit Leichtigkeit die sämtlichen Kollegien durch immer seltenere Berufung verfallen lassen. In der Regel erlagen diesem Schicksal zuerst die allgemeinen Bürgerversammlungen; oder sie verkamen doch zu einer leeren Formalität, wie eben die Hamburger Bürgersprache, die darin bestand, daß sich zweimal im Jahre die Bürger vor der Rathaustür versammelten, um sich mit gebührender Ehrfurcht etliche Ratsverordnungen vorlesen zu lassen und dann wieder nach Hause zu gehen. Umgekehrt standen in Lübeck, das nach der kurzen, demokratisch heroischen Episode Wullenwevers wieder in seine altgewohnte Oligarchie zurück-

gefallen war, neben dem regierenden Rat keine Repräsentativkollegien; doch sollte bei neuen Steuern und bei Fragen der auswärtigen Politik die Zustimmung der Bürgerschaft eingeholt werden, und zwar in ihrer Gliederung nach zwölf Zünften, deren jede für sich ihr Votum feststellte und dem Rat schriftlich überreichte. Daß auf diese Weise nicht eine lebendige Mitwirkung der Gemeinde, sondern eine leere Formalität zustande kam, liegt auf der Hand.

Ward nun so überall den Repräsentativkollegien, den weiteren oder äußeren Räten, Bürgerausschüssen ihr natürlicher Nährboden, die lebendige Anteilnahme der Bürgerschaft an den städtischen Angelegenheiten entzogen, so mußten sie notwendig selbst oligarchisch verknöchern. Ihre Mitglieder gingen regelmäßig nicht mehr aus Wahlen der Gemeinde hervor, sondern entweder aus den selbst oligarchisch erstarrten Zünften oder aus eigener Kooptation, wobei sich, wie bei der Kooptation des engeren Rates, eine Tendenz zur Erblichkeit innerhalb der Sippe geltend machte; oder endlich wohl gar aus Ernennung durch den engeren Rat, den sie kontrollieren sollten. Daß dabei von irgendwelcher Beschränkung oder Beaufsichtigung des Ratsregiments seitens der Gemeinde keine Rede sein konnte, ist selbstverständlich. Das Resultat ist überall die unumschränkte patrimoniale Obrigkeit des absoluten Rates über die Bürger als seine Untertanen.

Und wie in den fürstlichen Territorien, so wurde auch hier diese Entwicklung durch das Eindringen des römischen Rechtes und des gelehrten Beamtentums mächtig gefördert. Die alten Volksgerichte verschwanden in den Städten wie auf dem Lande; über ständige Untergerichte trat entweder der Rat selbst oder ein mit ihm zusammenhängendes Stadtgericht als höhere Instanz. Damit zogen aber die doctores juris auch in den Rat selbst ein; ihre Verbindung mit dem oligarchischen Element der regimentsfähigen Geschlechter machte keine besonderen Schwierigkeiten, da sie aus diesen Familien vielfach selbst hervorgingen oder sich mit ihnen verschwägerten und versippten. Meist setzte sich nunmehr der Rat aus einer bestimmten Zahl Gelehrter und einer bestimmten Zahl von Kaufleuten und daneben noch aus Angehörigen der Geschlechter oder bestimmter Zünfte zusammen. Manchmal waren außerdem einige Juristen dem Rat mit beratender Stimme beigegeben, wie in Hamburg von den drei Bürgermeistern und elf Ratsherren aus dem Gelehrtenstande

und dem einen Bürgermeister und den dreizehn Ratsherren aus dem Handelsstande, die „in senatu“ waren, sorglich die syndici unterschieden wurden, die nur „de senatu“ waren. Ja in manchen Reichsstädten ging die Assimilierung an die Organisation der fürstlichen Regierungen so weit, daß sich die oberste Leitung der Geschäfte innerhalb des Rates in einen noch engeren Kreis zurückzog, der dann eine Art von geheimem Rat bildete, auch wohl so genannt wurde, wie in Regensburg, Reutlingen oder Augsburg, wo zwei Stadtpfleger an der Spitze standen, oder wie die drei „geheimen Stuben“ in Straßburg.

Die Umkehrung der ursprünglichen städtischen Gemeindeverfassung in ihr Gegenteil, eine patrimoniale Obrigkeitsverfassung war also eine vollkommene. Nicht mehr als Organe der Bürgergemeinde versahen die Ratsherren öffentliche Funktionen im Ehrenamt, sondern als eigenberechtigte Patrimonialherren beuteten sie ihre Machtstellung als nutzbares Recht zu privatem Vorteil aus. Gerade die schon verhältnismäßig hohe publizistische Entwicklung in den Städten, namentlich auch auf dem Steuergebiet, mußte den Charakter des Mißbrauchs nur noch verschlimmern, da nunmehr diese Befugnisse nicht mehr im Dienste des gemeinen Wohles ausgeübt, sondern zur Bereicherung einer herrschenden Clique auf Kosten der misera contribuens plebs ausgebeutet wurden. Eine Bestimmung, wie sie bei den Vermögenssteuern in den mittelalterlichen Städten vorkommt, daß der Rat zur Kontrolle der eidlichen Vermögensangaben der Bürger das Recht hat, gegen Zahlung der angegebenen Summe dies Vermögen selbst zu übernehmen, war nur im Rahmen einer öffentlich rechtlichen Organisation erträglich, nicht bei solcher patrimonialen Rückbildung. Dieser letzteren entspricht es, wenn sich vielfach das Recht zur Nutzung des bürgerlichen Gemeineigentums an Wald und Weide oder sonstigen Gütern nunmehr auf einen engeren Kreis bevorrechteter Bürger oder wohl gar nur auf die Mitglieder des Rates beschränkt. Und alle Übel der kleinlichen Vielregiererei des absoluten Obrigkeitsstaates treten hier in dem engen Raum des städtischen Weichbilds mit kondensierter Schärfe und grotesker Verzerrung hervor. Während allen Nutzen vom Gemeinwesen die Herren vom Rat an sich reißen, liegen alle Lasten auf den kleinen Leuten der völlig entrechteten Gemeinde. So gerät das städtische Wesen durch seine patrimoniale Verdrehung in den Reichs-

städten unaufhaltsam in Verfall und Marasmus, während gerade an diesem Punkte den Landstädten gegenüber die Fürsten den Hebel ansetzen, um sie jedes Restes ihrer Autonomie, jeder Selbständigkeit eines politischen Gemeinwesens zu entkleiden.

Allerdings stand ja formell auch über den Reichsstädten noch die kaiserliche Autorität, die hier vielfach eine größere gewesen war als die mancher Landesherren über ihre Landstädte. Und wenn nunmehr auch im hoffnungslosen Verfall der Reichsgewalt eine systematische Reform von Reichs wegen gewiß unmöglich war, so hat es doch an gelegentlichen Eingriffen des Kaisers in die reichsstädtischen Wirren durch Absendung kaiserlicher Kommissare nicht ganz gefehlt. Aber es ist charakteristisch, daß man dabei niemals auch nur den Versuch machte, das Übel an der Wurzel anzugreifen, gegenüber der oligarchisch patrimonialen Entartung das publizistisch genossenschaftliche Wesen städtischer Verfassung zur Geltung zu bringen; daß vielmehr solche gelegentlichen Eingriffe des Reiches regelmäßig auf möglichste Sicherstellung der absoluten Herrschaft der Ratsobrigkeit abzielten. Es war das die natürliche Folge davon, daß das Prinzip dynastischer Patrimonialität auch Kaiser und Reich völlig beherrschte. Noch weit deutlicher tritt dieselbe Erscheinung in dem Verhalten des Landesfürstentums gegen die Landstädte hervor, wenigstens überall da, wo es seine absolute Machtvollkommenheit gegen die Landstände durchzusetzen vermochte.

Wie sich die innere Entwicklung der Landstädte während der Blütezeit städtischen Wesens im allgemeinen nicht von der der Reichsstädte unterschieden hatte, so waren nun auch die Symptome des Verfalls, die charakteristischen Züge patrimonial obrigkeitlicher Rückbildung hier und dort im wesentlichen die gleichen. Der Unterschied bestand aber darin, daß den Reichsstädten eben nur das in Ohnmacht versinkende Kaisertum, den Landstädten das zur Allmacht aufsteigende Landesfürstentum gegenüberstand. Dem Eingreifen dieses Landesfürstentums in das städtische Wesen bereitete die durch jene patrimoniale Rückbildung hervorgerufene Feindschaft zwischen der oligarchischen Ratsobrigkeit und der entrechteten Gemeinde natürlicher Weise einen überaus günstigen Boden. Erhoffte die Gemeinde vom Fürsten allein noch einen Schutz gegen ihre lokalen Tyrannen, so erwartete der Rat von ihm die tatkräftige Unterdrückung aller Widersetzlichkeiten der städtischen Untertanen. Und diese

Erwartung war nach der immanenten Logik der Dinge weitaus berechtigter als jene Hoffnung. Denn obgleich vielfach die nur allzu begründete Unzufriedenheit der Gemeinden gegen den Rat dem Landesherrn den äußeren Anlaß zum Einschreiten bot und zugleich jede Widerstandskraft des Rates brach, hätte dennoch das patrimoniale Fürstentum über seinen eigenen Schatten springen, sein eigenes Fundamentalprinzip verleugnen müssen, um wirklich der Gemeinde zu ihrem Rechte gegen die patrimoniale Entartung des Rates zu verhelfen. Sie war ja gar nichts anderes als eine Reflexwirkung des allgemeinen Triumphes fürstlicher Patrimonialität, freilich verzerrt durch die Übertragung auf das ihr völlig heterogene Substrat der urwüchsig genossenschaftlichen Gemeindeverfassung. Diese Verzerrung durch Wiederherstellung des genossenschaftlichen Charakters städtischer Verfassung zu beseitigen, wäre für das patrimoniale Fürstentum geradezu eine sozialpsychologische Unmöglichkeit gewesen. Nur ein einziges Mal hat es schwache Anfänge eines Versuches nach dieser Richtung gemacht, und zwar ganz am Ende der Epoche des aufgeklärten Despotismus, als schon die drohenden Anzeichen der großen Umwälzung die politische Atmosphäre erfüllten, in Österreich unter Joseph II.; selbstverständlich ohne nennenswerten Erfolg. Im übrigen hat das Fürstentum niemals und nirgends Hand an die wirklichen Entartungserscheinungen städtischer Verfassung gelegt; niemals daran gedacht, den oligarchischen Mißbrauch der Ratsobrigkeit durch Wiederherstellung einer Kontrolle seitens der organisierten Bürgerschaft oder ihrer Vertreter unmöglich zu machen; niemals hat es den Einfluß der Gemeinde auf die Besetzung des Rates neu belebt. Im Gegenteil; es hat geflissentlich die noch vorhandenen Reste einer solchen Einwirkung von unten her auf öffentliche Angelegenheiten in den Landstädten zerstört. Allgemeine Versammlungen der Bürgerschaft wurden regelmäßig, wo sie etwa noch bestanden, als höchst gefährliche Einrichtungen verboten; die Stellung bürgerlicher Repräsentanten, der Bürgerausschüsse, weiteren Räte, Stadtverordneten zu völliger Bedeutungslosigkeit herabgedrückt. Das absolute Fürstentum hat gelegentlich den Widersinn gesetzlich sanktioniert, daß solche Kontrolleure des Rates vom Rat ernannt wurden. Besetzung der Ratsstellen durch Kooptation auf Lebenszeit wurde durchweg beibehalten, ja, wenn sie irgendwo etwa noch nicht bestand, vom Fürstentum eingeführt.

Doch wenn der Absolutismus so wenig die Rechtlosigkeit der Untertanen in den Städten wie die patrimoniale Obrigkeit des Rates beseitigen wollte und konnte, so wollte und konnte er dagegen sehr wohl die Eigenberechtigung und Selbständigkeit des Rates in der Ausübung seiner obrigkeitlichen Funktionen beseitigen. Auch auf diesem Wege wurde ja jene Verzerrung einigermaßen abgestellt, das Prinzip der Patrimonialität in seiner reinen Erscheinungsform als Alleinherrschaft des fürstlichen Patrimonialherrn zur Geltung gebracht. Der Rat wurde freilich damit nicht wieder, was er von Haus aus gewesen, Organ eines Gemeinwesens, vielmehr der zu willenlosem Gehorsam verpflichtete Diener des Landesherrn; die städtische Gemeinde, d. h. die Stadt als politisches Gemeinwesen verschwand aus der Reihe der lebendigen sozialen Gebilde und wurde ein lebloses Stück des Territoriums, gleich diesem das willenlose Objekt fürstlicher Willkür.

Auch hier spielte die Rezeption des römischen Rechtes und des kanonischen Prozesses ihre entscheidende Rolle. Mit der volkstümlichen Rechtspflege durch die Genossen verschwand auch der spezifisch städtische Rechtszug an die Oberhöfe in den Mutterstädten des betreffenden städtischen Rechtskreises; an ihre Stelle traten die landesherrlichen Obergerichte sowie die Aktenversendung an eine Juristenfakultät, die gewissermaßen als Oberhof und Schöffenstuhl des gelehrten Rechtes, aber im Namen des Landesherrn das Urteil fand. Eine Gerichtsbarkeit verblieb also regelmäßig den Städten, dem Rate oder Stadtgericht, bis an das Ende dieser Periode; aber es war nicht mehr eine autonome, sondern eine subordinierte Gerichtsbarkeit. Derselbe Prozeß vollzog sich auch auf den Gebieten der Rechtsetzung und Verwaltung. Die autonome Fortbildung des Stadtrechts hatte sich, wie wir sahen, vornehmlich an die genossenschaftliche Rechtsprechung angeschlossen, die als Handhabung von Gewohnheitsrecht naturgemäß zugleich dessen Fortbildung bedeutete. Mit jener ging auch diese verloren; an ihre Stelle trat die territoriale Gesetzgebung, zuerst noch überwiegend in Gestalt der mit den Landständen vereinbarten Landtagsabschiede, dann immer unbeschränkter in Form der einseitigen landesherrlichen Edikte und Patente, der Gesetzesbefehle des über dem Staate und seinem Rechte stehenden Fürsten, des princeps legibus solutus. Wohl geht daneben noch eine lokale Rechtsetzung fort; aber diese Ratsverordnungen und Ortsstatute erscheinen nicht mehr als Ausfluß korporativer Autonomie, sondern

als Delegationen des Fürsten, nunmehr der alleinigen Rechtsquelle. Sie bedürfen daher regelmäßig der landesherrlichen Bestätigung, und erhalten immer mehr den Charakter von Instruktionen des Fürsten an den ihm subordinierten Rat, nur daß deren Entwurf dem letzteren noch selbst überlassen ist, bis ihm auch diese Arbeit meist von fürstlichen Beamten abgenommen wird.

War einst die Autonomie von Stadtgericht und Stadtrecht eines der wichtigsten Entwicklungsmomente für die besondere Ausgestaltung städtischen Wesens, für die fortschreitende Differenzierung von Stadt und Land gewesen, so war dieses Moment jetzt ausgeschaltet; ebenso rechtlos wie das flache Land stand die Stadt dem absoluten Fürsten gegenüber. Aber freilich — eine Rechtsgleichheit von Stadt und Land war trotzdem nicht die Folge; denn aus derselben Rechtsquelle floß spezifisch verschiedenes Recht für Bürger, Adel und Bauern. Dem territorialen Patrimonialfürstentum war das Prinzip staatsbürgerlicher Rechtsgleichheit ebenso wesensfremd und zuwider wie die korporative Autonomie; die politische Entrechtung aller Untertanen als solcher erkaufte es durch soziale und wirtschaftliche Privilegierungen, wie dies schon früher dargelegt wurde und noch weiterhin zu zeigen sein wird.

Jene fundamentale Veränderung in Rechtsprechung und Rechtsetzung zog die Umwandlung der städtischen Ratsverwaltung aus einer autonomen Selbstverwaltung zu einer subordinierten fürstlichen Administration nach sich. So lange die Organisation der fürstlichen Regierungen und ihres Behördensystems die Schwierigkeiten des Anfanges noch nicht überwunden hatte, begnügte man sich mit jener prinzipiellen Unterordnung und war zufrieden, wenn die städtischen Räte die Landesgesetze und fürstlichen Edikte einigermaßen respektierten und namentlich ihre Steuerquote leidlich pünktlich abführten. In die Interna der städtischen Verwaltung mischte sich zunächst der Landesherr nur selten und aus besonderen Anlässen. Dann aber führte sowohl die Erstarkung des Fürstentums und seiner Behördenorganisation wie auch die wachsende Mißwirtschaft der patrimonialisierten Räte zu immer häufigeren und immer intensiveren unmittelbaren Eingriffen in alle Einzelheiten der städtischen Verwaltung. Besonderen Anlaß dazu bot namentlich das lebhafte Interesse der Fürsten an der finanziellen Leistungsfähigkeit und dem Steuerwesen der Städte. Die Konsolidierung des fürstlichen Regiments ermög-

lichte es ihm, seinen Anspruch, aus dieser Schüssel recht reichlich mitzuessen, zwangsweise durchzusetzen; und dieser Erfolg trug wiederum sehr viel zur finanziellen und organisatorischen Konsolidierung des Fürstentums bei. Von einem typischen Vorgang dieser Art wird im nächsten Abschnitt zu sprechen sein. Zünfte und Innungen wenden sich immer häufiger wegen Bestätigung ihrer Statuten an den Landesherrn, sei es, daß ihnen der Rat nicht willfährig genug ist, sei es, daß ihnen die fürstliche Konfirmation einen sichereren Schutz zu gewähren scheint als die des ohnmächtigen Rates. Dann ist es nur noch ein Schritt, daß prinzipiell die Leitung des Zunftwesens wie der Gewerbepolitik überhaupt für den Landesherrn in Anspruch genommen, die Mitwirkung des städtischen Rates auf die einer subordinierten Instanz herabgedrückt wird; wie denn für dieses ganze Gebiet der Rahmen städtischer Organisation nach Möglichkeit gesprengt wird. Auch darauf kommen wir noch zurück.

Die Mißwirtschaft der Ratsoligarchien gab zu häufigen Klagen über die Handhabung aller möglichen Verwaltungszweige nur allzu guten Grund, Klagen, die bei den Landesherren insoweit ein geneigtes Ohr fanden, als sie zu Kuren nach absolutistischem Rezept Anlaß boten. Es wurde den Räten nicht nur die strikte Befolgung der Polizei- und sonstigen Landesordnungen sowie der fürstlichen Edikte in sehr deutlichem Tone befohlen; immer häufiger wurde die Durchführung guter Polizei und der Maßregeln merkantilistischer Wohlfahrtspflege unter Ausschaltung des Rates in die Hand fürstlicher Kommissare gelegt. Eine der wichtigsten Wohlfahrtsmaßregeln war besonders nach den namenlosen Verheerungen des dreißigjährigen Krieges die „Peuplierung“, die Ansetzung von Kolonisten in den halb entvölkerten Städten. Zu Gunsten der ins Land gezogenen fremden Ansiedler durchbrachen fürstliche Edikte die oft recht engherzige Handhabung der Verleihung des städtischen Bürgerrechts.

Die Wurzel aller Übel der städtischen Verwaltung war aber die oligarchische Abschließung der Räte und ihrer Besetzung. Diesem Übel durch eine Neubelebung der bürgerlichen Wahl- und Kontrollrechte abzuhelfen, war der fürstliche Absolutismus, wie schon gesagt, weder geneigt noch fähig; im Gegenteil beseitigte er die letzten Reste solcher Mitwirkung und Kontrolle von unten. Dagegen glaubte er sie durch eine immer gesteigerte Verschärfung der Mitwirkung und Kontrolle von oben mehr als ersetzen zu können. Erforderte

die Handhabung des fremden Rechtes die Berufung von studierten Juristen in die Räte, so waren der Landesherr und sein Beamtentum die geborenen Richter über ihre wissenschaftliche Qualifikation; Prüfung durch fürstliche Behörden und landesherrliche Bestätigung wurden zu Bedingungen ihrer Berufung. Doch darüber hinaus sollten überhaupt diese Mittel alle Schäden heilen, die sich aus der Besetzung der Ratsstellen durch Kooptation und auf Lebenszeit ergaben. Von der Bestätigung war dann nur noch ein Schritt zur einfachen Ernennung durch den Landesherrn, die jedenfalls für die wichtigsten Stellen vielfach eingeführt wurde.

Solche Stellung eines subordinierten Beamten, der einfach die Befehle von oben zu vollziehen hatte und dazu von einer Fülle vorgesetzter Behörden meist nicht gerade in höflicher Form angehalten wurde, im unbesoldeten Ehrenamt zu bekleiden, das konnte wahrlich keinen angesehenen Bürger mehr sonderlich locken. Dies um so weniger, als das Fürstentum die Bereicherung eines ehrbaren Rates aus dem städtischen Säckel allerdings nach Möglichkeit zu verhindern suchte, seitdem die romanistische Theorie das Vermögen der Gemeinden für Staatseigentum, d. h. praktisch für Bestandteil des fürstlichen Ärars erklärte. Die notwendige Folge war die allmähliche Einführung von Besoldungen für die Mitglieder der städtischen Räte. Und so dürftig die Besoldungen für die große Mehrzahl dieser Stellen auch waren, entsprechend der überaus bescheidenen Rangstufe, die ihnen in der Hierarchie fürstlicher Dienerschaft angewiesen war, immerhin kamen sie doch als begehrenswerte Versorgungsstellen für invalide Unteroffiziere und emeritierte Kammerdiener in Betracht.

Sic transit gloria mundi! Das war aus den stolzen Stadträten geworden, deren Aufsteigen zu Macht und Glanz einst der mächtige und glänzende Hohenstaufe vergeblich zu hemmen versucht hatte, die Jahrhunderte lang das einzige mit dem Fürstentum rivalisierende Element im politischen Leben Deutschlands waren, für die der Gedanke, das zerfallende Reich auf korporativer Grundlage, ihrem eigensten Bildungsprinzip, neu zu gestalten, einstmals kein bloßer Traum kühner Phantasie gewesen war. Es war ein tragischer Sturz.

5.

Bei der unendlichen Mannigfaltigkeit der deutschen Länder erscheint die geschilderte Entwicklung des Städtewesens dieser Epoche

als das gemeinsame Grundthema, das in jedem der fürstlichen Territorien nach mehr oder minder eigener Weise variiert wurde. Der Unterschied zwischen geistlichen und weltlichen Landen, die größere oder geringere Zersetzung der landständischen Verfassung, der allgemeine kulturelle Gegensatz zwischen dem Westen und dem Osten Deutschlands, ja sogar, in Anbetracht des höchst individualistischen Charakters des absoluten Patrimonialfürstentums, die zufälligen Verschiedenheiten der persönlichen Veranlagung der Landesherren, die einander folgen, aber nicht gleichen, — alle diese Umstände lassen jene Entwicklung hier langsamer und dort rascher, hier milder und dort schroffer verlaufen. Doch ist — abgesehen allenfalls von den oben schon erwähnten Ausnahmeerscheinungen der sog. civitates mixtae — Tendenz, Geist und Ziel der Entwicklung im wesentlichen überall gleich. Das unübertroffene, selten ganz erreichte Muster dieser Prozedur, den reinsten Typus dieser Entwicklungsphase lieferte indessen Brandenburg-Preußen. Freilich war auch hier die Durchführung keine völlig einheitliche. Seit dem 17. Jahrhundert, da die Anhäufung einer Menge weit entlegener Besitzungen in der Hand des regierenden Hauses dieses Territorienkonglomerat über das Maß der gewöhnlichen Fürstentümer hinausgehoben hatte, ging die große westöstliche Zäsur alles deutschen Kulturlebens auch mitten durch dieses Gebiet. Daher stieß die absolute Vernichtung jeder urbanen Selbständigkeit in den westfälischen und rheinischen Besitzungen der Dynastie auf stärkeren Widerstand und vollzog sich dort langsamer, als in den mittleren und östlichen Provinzen. Trotzdem aber wurde das System absoluter fürstlicher Obrigkeit, des Polizei- und Militärstaates, der völligen Entrechtung der Städte, der Vernichtung jeder korporativen Selbständigkeit hier mit der zähesten Konsequenz und der vollendetsten Rücksichtslosigkeit bis zum Extrem durchgeführt. Die klassische Periode dieses Systems hebt mit dem großen Kurfürsten an, steigert sich noch unter der Regierung Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs II., um schließlich im preußischen Landrecht Teil II, Tit. 8 ihre Anschauung vom Bürgerstande, von Städten und Stadtgemeinden zu kodifizieren.

Ist der politische Untergang des Städtewesens überhaupt nur im Hinblick auf den tiefen Niedergang wirtschaftlicher und sozialer Eigenkraft der Städte begreiflich, der, lange vorher einsetzend, sich infolge des dreißigjährigen Krieges vollendete, so lagen in dieser Be-

ziehung die Dinge für die märkischen Städte ganz besonders ungünstig. Die frohen Blütenträume der Kolonisationszeit waren nicht zur Reife gelangt; kurze Perioden des Gedeihens wurden immer wieder von langen Zeiten innerer Wirren und wirtschaftlicher Stagnation abgelöst. Der Charakter des ganzen Landes war und blieb durchaus agrarisch; auch in günstigen Zeitläuften kam nur durch den Export von Agrarprodukten, von Getreide, Wolle und Holz etwas Geld ins Land. Die Städte hatten dem so wenig eine urbane wirtschaftliche wie eine besondere geistige Kultur entgegenzusetzen. Auch das städtische Patriziat bestand noch lange zum größten Teil aus Ackerbürgern; nur in wenigen größeren Orten standen daneben einige auch nicht allzu bedeutende Kaufleute, und an eigentlichen Gewerbetreibenden vor allem nur Bierbrauer und etwa noch Tuchmacher oder Gewandschneider. Und dieses kümmerliche Wirtschaftsleben wird nun von der unsagbaren Verheerung des großen Krieges im Kern getroffen. Es ist bezeichnend, daß im Jahre 1647 der Kurfürst einen Zimmermann, Steinmetzen und Baumeister aus den Niederlanden verschreiben muß, weil es in Berlin an solchen höheren Gewerben völlig mangelt.

Dieser Rückständigkeit der gewerblichen Entwicklung entsprach es, daß die Zunftbewegung hier nirgends zu nennenswerten Erfolgen gelangen konnte, während die verhältnismäßig niedrige soziale Struktur des regierenden Patriziats seine oligarchische Anmaßung gegenüber der Gemeinde nicht verminderte, vielmehr nur um so schroffer hervortreten ließ. Die dadurch gebotene günstige Gelegenheit zur Brechung städtischer Autonomie haben denn auch die Landesherren schon seit dem 15. Jahrhundert keineswegs unbenutzt gelassen, wovon namentlich die Geschichte Berlins zu erzählen weiß, dessen Erhebung zur kurfürstlichen Residenz weit mehr die Besieglung seiner Ohnmacht und Unterwerfung, als etwa eine Ehrung bedeutete. Die Landespolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts gingen dann schon ganz zielbewußt auf die allgemeine Unterwerfung der städtischen Räte unter das landesherrliche Regiment aus. Wenn dieses Ziel damals noch nicht erreicht wurde, so lag der Grund dafür wesentlich auf finanziellem Gebiet. Die Überschuldung führte zu einer Art von landesfürstlichem Bankrott, der die Sanierung durch das ständische Kreditwerk nötig machte und dadurch auf einige Zeit wieder den Einfluß der Landstände hob. Freilich kam der

Löwenanteil des also gesteigerten ständischen Einflusses dem märkischen Adel zugute, der zum Entgelt den Löwenanteil an den aufzubringenden Kosten den Städten überließ, und den Rest durch einen stärkeren Druck auf seine Bauern aufbrachte. Immerhin veranlaßte der Umstand, daß eine wichtigste Einnahmequelle des Kreditwerks die allgemeine Bierziese war, die Rücksicht, es nun nicht auch noch politisch mit den in den städtischen Räten einflußreichen Brauern ganz zu verderben. Merkwürdiger Weise führten etwa ein Jahrhundert später ähnliche Zusammenhänge mit dem Steuerwesen zu dem gerade entgegengesetzten Resultat, zum Anfang vom Ende aller städtischen Autonomie.

Die Retablierung der fürstlichen Finanzen nach dem vollkommenen Ruin der großen Kriegszeit erforderte eine Vermehrung der Steuerlast, die aber das völlig ruinierte Land nicht mehr zu ertragen vermochte. Die Unerträglichkeit lag nicht so sehr in der absoluten Höhe des aufzubringenden Betrages, als im Mangel jeder Möglichkeit einer rationellen und gerechten Verteilung der Steuerlast, die in unsinniger Verdrehung von Vernunft und Recht durchweg auf den schwächsten Schultern lag. Es war das die Konsequenz der feudalen Gesellschaftsgliederung und der Patrimonialität mit ihrem Privilegierungssystem. Ein wirrer Haufen von Vermögens- und Grundsteuern, von Schossen und Zinsen wurde unter dem Namen der Kontribution erhoben und wirkte in der Tat ganz nach der rohen Art der von einem siegreichen Feinde auferlegten Kriegskontribution. Die an sich schon primitiven Kataster waren längst veraltet; jeder Neueinschätzung setzte sich die noch immer herrschende privatrechtliche Auffassung entgegen, wonach die Beibehaltung des einmal festgestellten Steuermaßes ein wohlerworbenes Recht sei, an dem nicht gerührt werden dürfe. Der immer noch feudalistischen Gesellschaft erschienen ungemessene Steuerpflichten wie ungemessene Dienste überhaupt als Charakteristika der Leibeigenschaft und Hörigkeit; der Freie zahlte allenfalls von alters her überkommene feste Abgaben, der Edle möglichst gar keine. Die völlig sinnlos gewordene Steuerfreiheit der Ritterhufen, die mit allen Mitteln immer weiter auf das zum Rittergut geschlagene Land gelegter Bauern ausgedehnt wurde, das Privileg des Adels, die Steuern von seinen Hintersassen einzuziehen, das zur Abwälzung aller Lasten auf die kleinen Leute führte, machte eine fundamen-

tale Steuerreform einerseits unabweislich und andrerseits zugleich bei dem maßgebenden Einflusse des privilegierten Adels absolut unmöglich.

Die Städte zahlten im großen ganzen den auf sie fallenden Teil der Kontribution noch immer in einer Summe, deren Aufbringung nach dem bestehenden städtischen Steuersystem Sache des Rates war. Von der verhältnismäßig hohen Entwicklung der städtischen Steuersysteme in früherer Zeit haben wir gesprochen. Aber auch hier zeitigte die eingerissene Patrimonialität dieselben Erscheinungen des Verfalls jeder vernünftigen und gerechten Steuerverteilung, die Abwälzung der Lasten von der Ratsoligarchie, ihren Sippen und Freunden auf den gemeinen Mann. Mit der Erhöhung der Kontribution mußte die Härte und die erbitternde Wirkung dieser Mißwirtschaft naturgemäß ins Unerträgliche wachsen.

War man so mit der direkten Besteuerung auf einen toten Punkt geraten, so bot sich ein verlockender Ausweg durch die von wirtschaftlich vorgeschritteneren Ländern bereits entwickelte indirekte Besteuerung in Form der Akzise. Auch die Akzise ist nicht eine einzelne Steuer, vielmehr ein System, das neben geringen direkten Abgaben vor allem indirekte Konsumsteuern auf Getränke, Nahrungsmittel und Handelswaren aller Art umfaßt. Demgemäß beschränkt sich ihre Erhebung regelmäßig auf das städtische Weichbild, sei es, daß sie an dessen Grenzen bei der Einführung der Produkte und Waren erhoben wird, sei es, daß dies in der Stadt bei der Herstellung oder beim Verkaufe geschieht. Gerade diese Einseitigkeit des neuen Besteuerungsmodus machte ihn den Fürsten besonders wohlgefällig, weil sie ihnen den stets gern vermiedenen Kampf mit dem Adel ersparte. Allerdings protestierte dieser auch hiergegen und ließ sich vielfach nur durch Gewährung der persönlichen Akzisefreiheit besänftigen. Aber immerhin zog die indirekte Besteuerung durch ihre Natur der Privilegierung engere Grenzen, und sie verhinderte vor allem die ungerechte Steuerverteilung innerhalb der Städte durch die herrschende Ratsoligarchie. Eben deshalb waren in der Regel die Räte abgesagte Feinde der Akzise, während sie von der großen Menge des Volkes mit einer Begeisterung begrüßt wurde wie wohl noch niemals eine Steuer. Überall pries man „die sanftmütige Akzise“ als Erlösung von der „gewalttätigen Kontribution“. Schon damals betonte man den Vorzug der indirekten

Besteuerung, daß sich Jeglicher durch seinen Verbrauch nach Maßgabe seines Vermögens selbst einschätze; namentlich empfand man in den Städten die Beseitigung ratsherrlicher Willkür dankbar als Wohltat. Diese Lage der Dinge gab dem Kurfürsten die unvergleichliche Gelegenheit, das Angenehme höherer Steuereinnahmen mit dem Nützlichen der definitiven Brechung städtischer Autonomie zu verbinden. Meist gegen den Widerstand der Räte, aber überall unter dem einmütigen Beifall der Bevölkerung wurde die Akzise zuerst in den Marken fakultativ, dann obligatorisch und allmählich auch in den anderen Territorien, trotz lebhafteren Widerstandes schließlich auch im Westen eingeführt.

Der Erfolg der Akzise vernichtete den letzten Rest finanzieller wie administrativer Selbständigkeit der Städte. Dieser Erfolg ermöglichte aber eine allmähliche Herabsetzung der Kontribution und den Erlaß aufgelaufener Rückstände; dies begünstigte wiederum eine langsame Hebung der Bevölkerung und des städtischen Grundbesitzes. Denn unter der unerträglichen Last der zur Aufbringung der Kontribution dienenden Schosse war nicht nur der Wiederaufbau vieler in den Wirren des großen Krieges verlassenen und verfallenen Häuser unterblieben, sondern es waren gerade in den Jahren nach dem Kriege noch zahlreiche städtische Grundstücke wegen der unerschwinglichen Steuerrückstände von den Besitzern aufgegeben worden; und für die wüsten Stellen fanden sich keine Erwerber, da die Steuern und ihre Rückstände auf dem Grundstück hafteten. Dies besserte sich in demselben Maße, wie die Akzise an die Stelle der Kontribution trat. Da die städtischen Räte vielfach nur widerwillig sich der Einführung der neuen Besteuerungsart gefügt hatten, war die Erhebung und Verwaltung der Akzise ihnen mehr und mehr entzogen und in die Hand landesfürstlicher Beamten gelegt worden. Dabei erhielten freilich die Städte zunächst noch die Zusicherung, daß die etwaigen Überschüsse, welche die Akzise über den bisher durch die Kontribution aufgebrachten Beitrag der Stadt zu den Landeslasten ergeben würde, der städtischen Kämmerei zugute kommen sollten. Jedoch wuchs der landesfürstliche Appetit mit dem Essen. Je ertragreicher sich die Akzise gestaltete, desto weniger war an die Einhaltung jenes Versprechens zu denken. Andrerseits waren den Städten gerade durch die Einführung der Akzise ihre eigenen alten Einnahmequellen zum großen Teil abgegraben, so daß sie in völliger

Umkehrung des ursprünglichen Verhältnisses vielfach auf milde Gaben des Landesherrn aus den Überschüssen ihrer eigenen Akzise angewiesen waren. So spendete z. B. im Jahre 1684 die Munifizenz des Kurfürsten Friedrich Wilhelm seinen Residenzstädten Berlin-Cölln einen Beitrag von etwas über 3000 Talern für Pflasterung und Reinigung der Straßen, Feuerlöschwesen u. dgl.; die Jahreseinnahme der Berliner Akzise aber betrug damals schon fast 50000 Taler. Im Anfang des 18. Jahrhunderts erreichte ihr Jahresertrag die Summe von 200000 Talern, während der gesamte Stadthaushalt von Berlin-Cölln etwa den zehnten Teil dieser Summe betrug.

Diese tatsächlichen Verhältnisse erleichterten den Sieg der Rechtstheorie des absoluten Staates, wonach das städtische Kämmereivermögen lediglich als eine untergeordnete statio fisci, also in Wahrheit als Staatseigentum erschien, das zur unbeschränkten Disposition des absoluten Monarchen stand. Als unter dem Großen Kurfürsten Berlin mit einer neuen, weiter hinausgeschobenen Befestigung umgeben wurde, ward der Grund und Boden der alten Stadtumwallung, die zweifellos stets städtisches Eigentum gewesen war, bereits stillschweigend als landesherrlicher Besitz betrachtet, und ebenso der Raum für die neue Befestigung vom Kurfürsten ohne weiteres der städtischen Almende entnommen, über die er auch zur Entschädigung privater Eigentümer verfügte. Es war dies ein Seitenstück zu jener „Rechtsentwicklung", die auf dem Lande den kleinen Patrimonialherrn zum Eigentümer der Dorfaue u. dgl. machte. König Friedrich Wilhelm I. vollendete diesen Prozeß, der im Verhältnis des Landesherrn zu den Städten den lästigen Unterschied zwischen Mein und Dein zu Gunsten des Fürsten völlig beseitigte. Freilich nahm er nicht nur, sondern gab auch, allerdings in seiner Weise. Seine Lieblingsresidenz Potsdam sollte sich mit Palisade und Graben umgeben, um die massenhafte Desertion der langen Kerle zu erschweren. Die Stadt war aber dazu nicht im Stande, da sie, ohne jedes eigene wirtschaftliche Leben, eine bloße Schöpfung fürstlicher Laune, keinerlei Vermögen besaß. Diesem Übelstande half der König in der einfachsten Weise ab, indem er seinen Städten eine Kontribution von etwa 80000 Talern nach einer von ihm selbst ebenso eigenhändig wie willkürlich entworfenen Matrikel auferlegte, und für diese Summe der Stadt Potsdam ein Kämmereigut nebst einem kleinen Barkapital schenkte.

Hand in Hand mit dieser finanziellen geht die administrative Entmündigung der Städte. Zunächst zur Wahrung der landesherrlichen Interessen an der Akzise war jede Stadt einem commissarius loci, einem Steuerkommissar zugewiesen, aus dem sich bald der allgewaltige Steuerrat entwickelte. Als örtliche Organe des Kriegskommissariats, später der Kriegs- und Domänenkammer wurden diese Beamten „in der Tat die allmächtigen Vormünder der Städte; sie sind vielleicht der prägnanteste Ausdruck des in alles sich mischenden Polizeistaates". (Schmoller.) Die Akzise war nicht nur das Rückgrat der in den Städten erhobenen Steuern geworden, sondern mit ihr stand auch das gewerbliche, ja das ganze wirtschaftliche Leben der Städte in engem Zusammenhange. So kam dieses ebenso wie die gesamte Finanzgebarung der Städte unter die Diktatur der Steuerräte, von denen je einer etwa zwölf Städte unter sich hatte; und zwar sollte er sich in jeder seiner Städte zweimal jährlich längere Zeit aufhalten. Nach der Instruktion von 1766 soll der Steuerrat Listen über die Anzahl der Feuerstellen und über die Nahrungsverhältnisse der Einwohner aller seiner Städte führen; er soll für die Bebauung wüster Stellen wie für den notwendigen Ausbau der Häuser, für die Beseitigung der Strohdächer und Scheunen, für die Löschanstalten und das Feuersozietätswesen, ja sogar für die Vermehrung der städtischen Bevölkerung sorgen, nämlich durch Beförderung der Einwanderung bemittelter Kolonisten. Die billige Zufuhr der Lebensmittel ist Gegenstand seiner Tätigkeit wie die Aufsicht über die Preistaxen, über Maß und Gewicht, über Bettelei und Armenwesen, über Straßenpflaster und Straßenreinigung, über die Innehaltung der Zwangs- und Bannrechte, über das Servis- und Einquartierungswesen und die Dienste der Stadt für die Militärverwaltung. Er kontrolliert die rathäusliche Kämmerei, ihre Etats und Rechnungen, ihre Pachtanschläge und Lizitationen; er soll die Kämmereidörfer und -Vorwerke bereisen, auf die Wahlen der Magistratsmitglieder einwirken, den Geschäftsgang beaufsichtigen, die Kassen revidieren, Disziplinarmittel gegen nachlässige rathäusliche Bediente anwenden. Besonders ist ihm die Beförderung der Kommerzien, die Konservation und Vermehrung der Manufakturen, der Tuch-, Wollen- und Leinenfabriken ans Herz gelegt; er soll auf die Poussierung der Maulbeerplantagen, auf Exkolierung der Professionen und Ansetzung fehlender Handwerker bedacht sein usw. ad infinitum. Die Funktionen des Steuerrates

geben ein erschreckendes Bild der ganzen fürchterlichen Vielregiererei des eudämonistischen Polizeistaates. Und natürlich wird alles und jedes von oben her befohlen; der nach unten allmächtige Steuerrat ist selbst wieder nur das vielgeplagte Werkzeug seiner Vorgesetzten. Die Präsidenten der Kriegs- und Domänenkammern sollen „die ihnen anvertrauten Städte fleißig bereisen, derselben Zustand respectu des Handels und Wandels, Kommerzien und Manufakturen, Bürger und Einwohner und deren Nahrung sich auf das genaueste erkundigen und informieren, damit ihnen die unter ihr Departement gehörenden Städte ebenso genau bekannt sein mögen, als Wir prätendieren, daß ein Kapitän von unserer Armee seine Kompagnie kenne, indem dazu aller und jeder der dazu gehörenden Soldaten innerliche und äußerliche Qualitäten dem Kapitän vollkommen bekannt sein müssen... Wie Wir denn ausdrücklich von euch fordern, daß ihr von dem Zustande der Städte sowohl überhaupt als en détail die exakteste Nachricht haben und jeden Bürger und Einwohner nach seinen besonderen Umständen kennen müsset, im gleichen, daß ihr mit aller vigueur euch dahin applizieren sollt, damit gute Wollmanufakturen etablieret, dieselben auch immer augmentieret werden mögen. Die Bürger, so keine gute noch fleißige Bürger sind, habt ihr zu ermahnen, daß sie sich bessern, oder wenn sie sich daran nicht kehren, am Leibe zu strafen".

Wie der Steuerrat auf den Magistrat und der Präsident der Kriegs- und Domänenkammer auf den Steuerrat, so drückte auf die Kammer wieder das vorgesetzte Departement des Generaldirektoriums und auf dieses endlich der König. Das dem Absolutismus eigene Prinzip grenzenlosen Mißtrauens konnte sich gar nicht genug tun, Kontrollen über Kontrollen zu häufen. Hinsichtlich der Finanzgebarung scheinen Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. fast von der Voraussetzung auszugehen, daß ihr gesamtes Beamtentum aus Spitzbuben besteht, gegen deren Schliche allenfalls nur ein raffiniertes System gegenseitiger Beaufsichtigung schützen könne, wenn ihnen außerdem der König selbst bis in alle Einzelheiten auf die Finger sehe. Da das städtische Vermögen als Staatseigentum, die Kämmerei als eine subordinierte Unterabteilung des Fiskus betrachtet wurde, brachten königliche Reglements sehr energisch Ordnung in die Kämmereietats. Das wäre gegenüber der Lotterwirtschaft der patrimonialen Räte eine nötige und nützliche Arbeit ge-

wesen, wenn nicht diese Ordnung so weit gegangen wäre, das Leben selbst, das sie ordnen wollte, völlig zu ertöten, so daß schließlich nur die inhaltlose Ordnung übrig blieb.

Gleich den staatlichen Domänenetats sollten die städtischen Kämmereietats jedesmal für sechs Jahre aufgestellt werden, wobei sie nicht weniger als sieben Instanzen zu durchlaufen hatten: Kämmerer, ein Ratsherr als Kämmereikontrolleur, Bürgermeister und Rat, Steuerrat, Kriegs- und Domänenkammer, Generaldirektorium, König! Der so genehmigte Etat sollte dann aber für sechs Jahre unverbrüchliches Gesetz sein, von dem nur mit königlicher Genehmigung für jeden Einzelfall abgewichen werden durfte. Jede Belastung des Kämmereivermögens, jede Verpachtung von Kämmereigütern muß vom Generaldirektorium, und wenn die Pacht 100 Taler übersteigt, vom König selbst genehmigt werden; ebenso hängt jeder städtische Bau von königlicher Genehmigung ab; jede Prozeßführung muß der Stadt ausdrücklich erlaubt werden, widrigenfalls das Verfahren nichtig ist. Probleme wie die: ob eine besondere Vergütung für das Stellen der Stadtuhr zu bewilligen sei, oder ob jemand neben dem Totengräberdienst auch noch die Anwartschaft auf eine Nachtwächterstelle behalten dürfe, werden der königlichen Entscheidung unterbreitet. Diesem System gelang es allerdings vollständig, das bürgerliche Gemeinwesen in einen toten Mechanismus zu verwandeln; aber die wirklichen Übel zu heilen, an denen seit dem Siege der Patrimonialität das städtische Wesen krankte, hat dieses System nicht einmal versucht.

Wohl wurden die einzelnen städtischen Verwaltungen durch besondere Kommissionen Jahre lang gründlicher Revision unterzogen und deren Resultate für die verschiedenen Städte in sog. rathäuslichen Reglements niedergelegt, die den Geschäftsgang der städtischen Verwaltung, die Tätigkeit und vor allem die Besoldungen aller städtischen Beamten oder, wie sie sehr bezeichnender Weise genannt wurden, der rathäuslichen Bedienten genau regelten. Das Einzige aber, was an der verrotteten Ratsverfassung durch diese rathäuslichen Reglements organisatorisch geändert wurde, war die mehrfache Besetzung der Ratsstellen und damit der völlig sinnlos gewordene Wechsel von sitzendem und ruhendem Rat. Diese Einrichtung hatte schon seit der Einführung der Besoldung für die Ratsstellen einige Schwierigkeit gemacht; vielfach erhielten die Mitglieder im Ruhejahr die Hälfte der Besoldung, was die Stellen für

Bewerber, die in ihnen ihren Lebensberuf und Lebensunterhalt finden wollten, begreiflicher Weise nicht verlockender machte. Dagegen eigneten sie sich dadurch nur um so besser als Nebenämter und Sinekuren für landesherrliche Beamte, die denn auch namentlich in den Hauptstädten häufig genug den Rat zierten.

Die Kooptation auf Lebenszeit wurde von den rathäuslichen Reglements durchaus beibehalten; ja überall da eingeführt, wo sich etwa noch Reste eines anderen Wahlmodus erhalten hatten. Nicht durch irgendwelchen Einfluß der Bürgerschaft auf die Ratsbesetzung versuchte man der argen Korruption infolge der Inzucht und Cliquenwirtschaft zu steuern, sondern durch gehäufte Kontrollen von oben. In den wichtigsten Städten wurden die ersten Bürgermeister, die den Titel Stadtpräsident oder Stadtdirektor erhielten und meist die Polizeiverwaltung leiteten, ohne weiteres vom König ernannt. Auch sonst hatte man gegen eine unmittelbare Ernennung keine prinzipiellen Rechtsbedenken; vielfach ernannte man wenigstens sog. Adjunkten, die dadurch eine Anwartschaft auf eine vakant werdende Ratsstelle erhielten, in die sie dann nicht zu kooptieren, dem Rat wohl recht schlecht bekommen wäre. Zu dem Entwurf eines rathäuslichen Reglements für Berlin bemerkte 1736 die Kurmärkische Kriegs- und Domänenkammer: „Daß der Stadtpräsident von Sr. Kgl. Majestät benennet und bestellet werde, verstehet sich um desto mehr, als S. Kgl. Majestät durch Erigierung dieser Charge dasjenige eigentlich intentionieret, was Sie in anderen Städten durch Ansetzung der Commissariorum locorum bewirken lassen; daß aber die Consules, Syndici und Senatores lediglich durch den Rat erwählet und dann nur von Sr. Kgl. Majestät konfirmieret werden sollten, läufet wider die bisherige Maxime und Verfassungen bei dem rathäuslichen Wesen überhaupt: Principia republicana bringen dem Publiko mehr Schaden als Nutzen, sind schon längst wohlbedächtlich supprimieret und abgeschafft und können infolglich ohne Verletzung der Königlichen Autorität nicht von neuem eingeführet werden; sondern es werden S. Kgl. Majestät und dero geordnete hohe Collegia besser als der Magistrat urteilen und wissen, wie das Rathaus besetzet, die Stadt regieret und das gemeine Beste gehandhabt werden müsse."

Im übrigen bedurften selbstverständlich alle Kooptierten der höheren Bestätigung, die vielfach von der Ablegung eines Examens bedingt war. „Welcher unter solchen nun von denen Justizkollegiis

bei dem Examine am tüchtigsten und zu der vakanten Funktion am capablesten gefunden wird, wegen dessen sollen diese an den Großkanzler mit Anführung aller dabei vorkommenden Umstände berichten, welcher dann denselben dem Befinden nach konfirmieret, auch die Bestallung und die Instruktion für ihn, so weit solche in die Justizsachen einschläge, ausfertigen und ihn auf solche bei dem Justizkollegio verpflichten läßt, dem Generaldirektorio aber zugleich Nachricht davon gibt, damit dasselbe wegen seiner Instruktion ingleichen wegen seines Gehalts das Weitere besorgen könne. Alle übrigen Magistratspersonen und Bedienten, welche nicht hauptsächlich mit der Verwaltung der Justiz, sondern mit Ökonomie, Polizeisachen u. dgl. m. zu tun haben, gehören zum Ressort derer Kammern, welche selbige Examinieren und mit ihrem pflichtmäßigen Gutachten davon an das Generaldirektorium zu weiterer Verfügung referieren müssen."

So zeigten diese Ämter durchaus den Charakter subalterner Staatsstellen, soweit nicht die besten von ihnen als Nebenämter an höhere Staatsbeamte gegeben wurden. Dem entsprach auch die Besoldung, die im 18. Jahrhundert für einen Berliner Bürgermeister 200 Taler und weniger, für einen dortigen Ratsherrn 40 Taler betrug. Um so größer war natürlich ihre Abhängigkeit von oben. Friedrich Wilhelm I. erklärte rund heraus: „Mein Interesse ist, Bürgermeister zu setzen, die platt von mir dependieren. Wenn Tilling oder Senning" (Bürgermeister von Berlin seit der Stadtvereinigung von 1709) „stirbt, werde ich wieder zwei von meinen Kreaturen setzen. Dann bleibe ich Herr. Sonst muß ich von die Leute dependieren und das steht mir nicht an."

Sehr falsch aber wäre die Annahme, daß all diese Bevormundung von oben nun wenigstens eine sachgemäße Besetzung der Stellen mit geeigneten Personen gesichert hätte; vielmehr war das Gegenteil der Fall. Trotz Ernennung, Bestätigung und Prüfung kamen häufig genug die unglaublichsten Besetzungen von Magistratsstellen vor, teils im Wege der Protektion, teils durch eine besondere Art von Käuflichkeit der Ämter. Diese geschah nämlich durch Zahlung an die Rekrutenkasse, eine Lieblingsschöpfung Friedrich Wilhelms I., der daraus die Kosten für die Anwerbung der langen Kerle bestritt. Da nichts so geeignet war, das Wohlwollen des Königs zu erwerben, wie reichliche Zuwendungen an die Rekrutenkasse, so drückten auch die Kriegs- und Domänenkammern natürlich in solchem

Falle beide Augen zu, und sie müssen da oft recht merkwürdige Examina vorgenommen haben, auf Grund deren z. B. ein Hofkonditor als Kämmerer und ein Organist in den Berliner Magistrat gelangten. Die optimistische Behauptung Schmollers, daß lediglich die „gesetzmäßige" Quart, ein Viertel des Jahresgehalts, zur Rekrutenkasse eingezogen worden sei, ist neuestens namentlich von Gundlach aktenmäßig widerlegt worden. Die von den Kandidaten, oft für eine bloße Anwartschaft, erpreßten Beträge übertrafen manchmal um das Vielfache das spätere Jahresgehalt, dessen Erreichung nicht einmal sicher war. Gelegentlich fanden richtige Versteigerungen städtischer Ämter, z. B. der Kämmerei in Eberswalde und Kremmen, an den Meistbietenden statt. Diesem skandalösen Ämterschacher zu Liebe vereitelte der König häufig die Ausführung seiner eigenen Edikte zur Verringerung der überflüssig großen Mitgliederzahl der Räte; auch wurde ein schwunghafter Handel mit den Titeln eines consul oder senator honorarius getrieben. Eine der wunderlichsten Blüten dieser königlichen Städtereform entfaltete sich 1726 in Eberswalde, allwo der Magistrat 100 Rtlr. zahlte, um die Ernennung eines völlig ungeeigneten Menschen zum Bürgermeister rückgängig machen zu lassen, und der ungeeignete Kandidat sich für seine schon bezahlten 60 Rtlr. mit der Stelle eines Senators begnügen mußte.

Im übrigen dienten die besseren städtischen Stellen zur Versorgung von Offizieren, die niederen zur Versorgung von invaliden Unteroffizieren und Soldaten. Um 1800 ward noch die Stadt Spandau von einem Polizeibürgermeister regiert, der den ganzen siebenjährigen Krieg als Soldat mitgemacht hatte; Teltow wurde von einem Bürgermeister verwaltet, der die Vorbereitung für diesen Posten als ehemaliger Sergeant in 31-jähriger Dienstzeit erworben hatte, aber schließlich doch wegen absoluter Unfähigkeit entlassen werden mußte. Den Vorteil freilich hatte diese Art der Stellenbesetzung, daß die ehemaligen Soldaten und Unteroffiziere an eine stramme Subordination gewöhnt waren, namentlich gegenüber den Steuerräten, die vielfach ehemalige Offiziere waren.

Für irgendeine wirksame Vertretung der Bürgerschaft war natürlich im Rahmen dieses Systems kein Raum. Allerdings bestanden noch kümmerliche Reste einer solchen Vertretung in den Ämtern von Stadtverordneten, Bürgerdeputierten oder dgl., die wohl auch gelegentlich als Repräsentanten der Bürgerschaft bezeichnet

werden. Aber von ihrer Wahl durch die Bürgerschaft ist nirgends die Rede; vielmehr sind es entweder die Vorsteher bestimmter Zünfte, wie in Berlin der sog. Viergewerke: der Tuchmacher, Knochenhauer, Schuhmacher und Bäcker, oder die Vorsteher der Stadtviertel, die vom Magistrat ernannt werden. Das Prinzip der Subordination ist so sehr das ein und alles des ganzen Systems, daß diese „unterdienstschuldigsten“ Verordneten nachdrücklichst auf ihre völlige Untergebenheit gegenüber dem Magistrat, wie der Magistrat gegenüber dem Steuerrat hingewiesen werden. Sie haben demgemäß gewisse subalterne Dienste zu leisten; und wenn sie zur Rechnungslegung des Magistrats zugezogen werden, so dürfen sie ihre etwaigen Beanstandungen nicht selbst geltend machen, sondern sie nur dem Steuerrat untertänigst unterbreiten, um durch solche Denunziation die Kontrolle von oben zu verschärfen. Für diese Dienste erhalten sie denn auch eine Besoldung in der angemessenen Höhe von 10 bis 20 Talern jährlich.

So reformierte der absolute Fürstenstaat die Schäden der städtischen Ratsverfassung.

6.

Die große Periode naturalwirtschaftlicher Reaktion seit dem dreißigjährigen Kriege hatte die wirtschaftliche Eigenkraft der Städte tief herabgedrückt. Weit verhängnisvoller noch als die unmittelbare Entvölkerung der Städte in den Kriegsläufen selbst, die freilich auch z. B. eine Stadt wie Augsburg von 45 000 Einwohnern im Jahre 1618 auf 21 000 im Jahre 1645 herabgebracht hatte, wirkte die dauernde Verkümmerung der Grundlagen städtischen Wirtschaftslebens, in Folge deren die Städte nicht durch eigene Kraft sich aus dem tiefen Fall zu erheben vermochten. Ein Handelsverkehr großen Stiles existierte, allenfalls etwa von Hamburg abgesehen, für keine deutsche Stadt mehr; lange Zeit bestand lediglich ein enger Lokalverkehr, der vielfach zum Hausierhandel herabgekommen war. Und wenn im Laufe des 18. Jahrhunderts dieser Tiefstand teilweise und allmählich überwunden wurde, so ist doch ein entscheidender Aufschwung des deutschen Wirtschaftslebens erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingetreten. Nicht besser stand es um das Gewerbe; unaufhaltsam war der Verfall des deutschen Handwerks und Gewerbefleißes, dessen Produkte einst eine internationale Be-

deutung gehabt hatten; kaum daß noch etwa das Nürnberger Kunsthandwerk einige schwache Reste früheren Ruhmes bewahrte. Konnten aber die oberdeutschen Reichsstädte und die ehemaligen Hauptplätze des Seehandels immerhin noch einige Zeit von den Überbleibseln alten Reichtums und besserer Zeiten zehren, so war die wirtschaftliche Ohnmacht der Binnenstädte des Nordostens um so ärger, da ihre Rückständigkeit ihnen niemals die Ansammlung eines Reservefonds von wirtschaftlicher oder sozialer Eigenkraft ermöglicht hatte.

Wenn unter solchen Umständen dennoch gewisse Städte sich durch ein stärkeres Wachstum heraushoben, so verdankten sie dies nicht einer eigenen, ihnen innewohnenden Entwicklungstendenz, sondern einer von außen an sie herantretenden, in diesem Sinne also künstlichen Veranstaltung. Und zwar ist es wiederum die Allmacht des absoluten Staates oder Fürsten, die das Schöpferwort: Es werde! für das Emporkommen von Städten in dieser Periode ausspricht. Die natürlichen Mittel, den Nahrungsspielraum einer Stadt zu erweitern und damit ihr Wachstum zu ermöglichen, Handel und Gewerbe, versagten im wesentlichen. Dagegen wirkte um so intensiver das künstliche Mittel, eine Stadt zum Konsumtionszentrum eines ganzen Territoriums oder größerer Teile davon zu machen, indem vor allem der Fürst selbst, regelmäßig noch lange der Hauptkonsument seines ganzen Landes, hier seine Residenz aufschlug, mit ihm sein Hof, Adel und Beamtentum, Regierungsbehörden aller Art, und besonders auch, da der absolute Polizeistaat zugleich Militärstaat war, die Garnison. Nicht ihre Bedeutung für Handel und Gewerbe, sondern ihre Eigenschaft als Residenzstadt, Regierungssitz, Garnisonsort entschied in dieser Periode über das Wohl und Wehe einer Stadt. Während die alten Sitze städtischer Kultur verkümmerten, kamen unbedeutende Landstädtchen oder Dörfer, ja ganz neue, dadurch erst geschaffene Orte zu einem gewissen Ansehen in engerem oder weiterem Kreise, wenn einer der Hunderte von deutschen Landesherren dort seine Residenz aufschlug, seinen Hof, seine Regierung, so winzig sie sein mochte, und seine Armee, wenn sie vielleicht auch nur aus der Schloßwache bestand, um Allerhöchstsich versammelte. In entsprechend gesteigertem Maße entwickelte sich dieser Prozeß in den Hauptstädten der größeren und größten Territorien. Damit war nun aber eine gründliche Umkehrung für die Bewertung städtischen Charakters vollzogen. War früher für die größere oder

geringere Bedeutung einer Stadt ihre wirtschaftliche, soziale und politische Eigenkraft maßgebend gewesen, und demgemäß die bedeutendste Stadt regelmäßig auch die unabhängigste, so war es jetzt gerade umgekehrt. Denn die allgemeine Abhängigkeit der Städte von der fürstlichen Allgewalt machte sich naturgemäß der fürstlichen Residenz am handgreiflichsten und intensivsten fühlbar; und doch war eben diese abhängigste Stadt als Residenzstadt die bedeutendste ihres Territoriums. Es folgten secundum ordinem an Bedeutung wie an Abhängigkeit die Sitze einer Provinzialregierung, die Garnisonsorte usw.; den Einfluß, den dort der Fürst selbst ausübte, nahm hier analog der Regierungschef oder Garnisonskommandant in Anspruch. Diese Situation gerade der relativ bedeutendsten Städte mußte aber das städtische und bürgerliche Wesen überhaupt vollends herabdrücken.

Der wirtschaftlichen entsprach natürlich die soziale Widerstandsunfähigkeit gerade jener größten Städte der Epoche gegenüber der fürstlichen Allgewalt. Als typisches Beispiel mag die soziale Struktur der Berliner Bevölkerung gegen Ende des 18. Jahrhunderts dienen, da sich auch in dieser Beziehung die Entwicklung des absoluten Polizei- und Militärstaates hier am reinsten und schroffsten vollzogen hat. Berlin hat sich als Haupt- und Residenzstadt des brandenburgisch-preußischen Staates im Laufe des 18. Jahrhunderts von einer mittleren Landstadt zu einer der bevölkertsten deutschen Städte erhoben. Bei der Vereinigung der bisher getrennten Gemeinden im Jahre 1709 zählte die Stadt kaum 50 000 Einwohner, im Jahre 1795 über 150 000. Aber wie war die Bevölkerung sozial zusammengesetzt? Im Jahre 1783 betrug die Gesamteinwohnerzahl 141 000. Davon fallen auf die Garnison mit Weibern und Kindern: 33 000; ferner lebten in Berlin über 3400 Beamte, mit Familien also etwa 14 000 Köpfe, und außerdem die verhältnismäßig ungeheuerliche Zahl von 10 000 Lakaien und sonstigen Bedienten. Das ergibt an Personen, die unmittelbar vom Hofe, vom Adel und höheren Beamtentum, sowie von der Regierung abhängen, eine Gesamtzahl von 57 000 unter 141 000! Von einer selbständigen Bürgerschaft kann unter solchen Umständen keine Rede sein. Dies um so weniger, als namentlich in den Residenzen nur ein Bruchteil der Einwohnerschaft der Bürgergemeinde angehörte. So gab es in Berlin 1795 unter den mehr als 150 000 Ein-

wohnern nur 10700 Bürger; es war das die Folge der überaus zahlreichen Exemtionen von der Zuständigkeit der Stadt und ihres Magistrats. Denn eximiert waren nicht nur selbstverständlich alle irgendwie zum Militär gehörigen Personen unter denkbar weitester Ausdehnung dieser Eigenschaft, einschließlich ihrer Familienangehörigen, was angesichts der Stärke der Garnisonen in den Residenzen und der Menge verheirateter Soldaten in den Soldheeren eine recht beträchtliche Zahl ausmacht; eximiert war auch der gesamte Hofadel mit allem Zubehör, das gesamte Hof- und Staatsbeamtentum, ja sogar die ganze Schar von Hoflieferanten, Hofhandwerkern usw. Alles was irgendwie zum Hofe gehörte, stand nicht unter der Jurisdiction des Magistrats und des Stadtgerichts, sondern die sozial höheren Schichten des Hofgesindes direkt unter dem Kammergericht, die niederen Schichten unter einer besonderen Hofbehörde, in Berlin unter der Hausvogtei. Eximiert waren aber auch die fremden Kolonisten, unter denen in Berlin vor allem die Franzosen eine große Rolle spielten, die die Landesherren seit dem Großen Kurfürsten ins Land gezogen hatten, indem sie ihnen das Privileg verliehen, die bürgerlichen Rechte, namentlich das Recht des Gewerbebetriebs und Grundbesitzes, ohne die bürgerlichen Pflichten, in Sonderheit die Verpflichtung zum Eintritt in die Bürgergemeinde und die damit verbundene Steuerpflicht auszuüben. Diese Kolonien standen ebenfalls nicht unter dem Magistrat, vielmehr unter eigenen Spezialbehörden. Solche Exemtionen waren aber nicht nur personeller, sondern auch dinglicher Natur, indem die Landesherren städtische Grundstücke an den Hofadel, Staatsbeamte, Günstlinge und fremde Ansiedler als Burglehen oder Freihäuser verliehen und dadurch von allen auf dem städtischen Grundbesitz ruhenden bürgerlichen Lasten eximierten. Schon im Jahre 1661 hat der Berliner Magistrat seinem Ingrimm über diese Zustände in einem Stoßseufzer Luft gemacht, dessen schriftliche Beurkundung er freilich vorsichtig nur dem Turmknopfe der Heiligen Geistkirche anvertraute: „Urbis palatia et praedia quondam civium patrimonia aulici tenent." („Die Paläste und Grundstücke der Stadt, einst das Erbteil unserer Bürger, haben jetzt die Höflinge inne!") Schon im Anfang des 18. Jahrhunderts waren hier etwa 10% aller Häuser als Freihäuser eximiert; und selbstverständlich kam diese Privilegierung gerade den besitzenden und steuerkräftigsten sozialen Schichten zugute.

Der völligen Auflösung des personalen und realen Verbandes der Bürgergemeinde entsprach die gänzliche Zertrümmerung der städtischen Wirksamkeit und Kompetenz in administrativer und finanzieller Hinsicht als unvermeidliches Resultat des ganzen Systems. Weil dieses System alle organischen Verbindungen und Zusammenhänge verkannte, verleugnete und zerstörte, statt ihrer aber durch rein äußerliche mechanische Machtmittel Ordnung schaffen wollte, ergab sich der seltsame Widerspruch, daß es schließlich trotz seines Ordnungsfanatismus zu allgemeiner Desorganisation und einem chaotischen Durcheinander führte. Um die hieraus fließenden unerträglichsten Übel möglichst rasch abzustellen, griff man immer wieder zu rein äußerlichen mechanischen Machtmitteln; vor allem da, wo jene Schäden sich der absoluten Staatsgewalt am unmittelbarsten lästig machten, wie in den Residenzstädten. Das allzeit bereite und dem absoluten Staate sympathischste Machtmittel war das Militär. Und so wurde denn je nach Bedarf die Kompetenz des militärischen Gouverneurs oder Kommandanten auf alle möglichen Angelegenheiten der Städte, namentlich der Residenzstädte ausgedehnt. In Berlin z. B. war das Gouvernement unter Friedrich Wilhelm I. zuständig für Straßenpflasterung, Straßenreinigung und Beleuchtung, für Instandhaltung der Brücken und des Flußlaufes wie der öffentlichen Brunnen, für Feuerlösch- und Nachtwachwesen, für die Baupolizei, Gesindewesen, Marktpolizei, Beschaffenheit und Taxen der Lebensmittel. Später gingen dann allerdings diese Kompetenzen großenteils auf die 1742 errichtete königliche Polizeidirektion über, deren Chef als Stadtpräsident zugleich an die Spitze des Magistrats gestellt wurde, während sein Kompetenzverhältnis zum Militärgouverneur immer ein ziemlich unklares blieb. Auch das Armenwesen war in den Residenzstädten Berlin und Potsdam der städtischen Wirksamkeit entzogen und einer königlichen Armendirektion unterstellt. Die Kosten für diese recht eigentlich städtischen Verwaltungszweige wurden zum größten Teil aus staatlichen Kassen bestritten, wobei freilich die doch im Grunde wieder städtische Akzise die Hauptrolle spielte; so brachte z. B. schon im Jahre 1713 die Berliner Akzise mehr ein, als das gesamte Steueraufkommen des Königreichs Preußen betrug. Auf der anderen Seite wurden dann wieder Ausgaben für reine Staatsbehörden und Staatsbeamte völlig willkürlich auf die städtische Kämmereikasse angewiesen. Die wichtigste,

ja einzig nennenswerte direkte Kommunalsteuer war der Servis, der aber von einer Staatsbehörde veranlagt und erhoben, und zur Unterbringung der Garnison verwendet wurde. Im Jahre 1792 belief sich das Servisgeld in Berlin auf 66 500 Taler, während gleichzeitig der gesamte Stadthaushalt 39 000 Taler betrug! Klarer läßt sich die damalige Bewertung der bürgerlichen gegenüber der Militärverwaltung wohl nicht veranschaulichen. Kein Wunder, daß sie auch in dem persönlichen Verhältnis des Militärs zur Bürgerschaft in die Erscheinung trat, obwohl Friedrich II. seine Offiziere wiederholt ermahnt hat, den Bürger nicht übel zu traktieren. Fast noch drückender als die ordentliche Vormundschaft der vorgesetzten Staatsbehörden wurde die außerordentliche Bevormundung durch das Militär empfunden; bezeugt doch der spätere Verfasser des Entwurfs der Städteordnung, Frey, daß kein rechtlicher und tüchtiger Bürger schließlich sich mehr dazu verstehen wollte, den Posten eines Bürgermeisters oder Ratsherrn in einer kleinen Stadt anzunehmen, weil der Garnisonchef es sich herausnehmen dürfe, ihn in ein untergeordnetes Verhältnis zu stellen, ihm grobe Vorwürfe zu machen, sogar wohl mitunter ihn zu mißhandeln.

„Die Städte wurden Domänen und Garnisonen; man darf sagen, daß, wenn die eine Hälfte der Stadtverwaltung den Zweck hatte, die Finanzen des Staates zu verbessern, die andere den Bedürfnissen des Heeres dienstbar gemacht war." (Max Lehmann.) Daß der moderne Historiker mit diesen Worten das System treffend charakterisiert, dafür kann als klassischer Zeuge der Vertraute Friedrich Wilhelms I., der Minister und General von Grumbkow zitiert werden, der dem König in einer Denkschrift vorstellte: „Der Städte Nahrung ist die Quelle, woraus die Akzise und folglich die Konservation Ew. Majestät Militäretat herfließet." Was nicht mittelbar oder unmittelbar mit diesen beiden Lebensinteressen des ganzen Systems zusammenhing, das wurde von dem vielgerühmten absolutistischen Wohlfahrtsstaat stiefmütterlich behandelt oder völlig vernachlässigt. Und die Städte waren infolge der gänzlichen Zertrümmerung der ihnen eigentümlichen Organisation, der völligen Vernichtung ihrer eigenen Finanzkraft, ihrer Herabdrückung zu rechtlosen Staatsverwaltungsbezirken gar nicht in der Lage, hier ergänzend einzutreten. Das gilt in Sonderheit von den beiden Verwaltungszweigen, die bis zur Reformation im wesentlichen unter der Obhut der Kirche gestanden hatten und seitdem im Prinzip

säkularisiert waren, dem Armen- und Schulwesen. Wohl hat sich der eudämonistische Polizeistaat auch auf diesen Gebieten nach seiner Art durch Edikte und Reglements, durch Befehle und Strafandrohungen zu betätigen gesucht. Aber die innere Unfruchtbarkeit des polizeistaatlichen Eudämonismus, seine Unfähigkeit, in das soziale Gefüge wirklich einzudringen und Wirkungen zu erzielen, die sich nicht durch bloße mechanische Gewaltmittel erzwingen lassen, zeigt sich vielleicht nirgend deutlicher als auf diesen Gebieten. Trotz aller Vielgeschäftigkeit der Wohlfahrtspolizei, trotz wiederholter Proklamierung der allgemeinen Schulpflicht blieb die Organisation der Armenfürsorge verwahrlost, die Volksschule die traurige Karikatur einer allgemeinen Bildungsanstalt. Für das flache Land mochten freilich selbst diese Zustände immerhin noch insofern einen Fortschritt bedeuten, als sie wenigstens das prinzipielle Postulat einer öffentlichen Tätigkeit auf Gebieten enthielten, für die bis dahin gar nichts geschehen war. Für die Städte dagegen bezeichnet auch in dieser Hinsicht die Periode ihrer polizeistaatlichen Entrechtung einen Tiefstand ihrer Kulturtätigkeit, aus dem sie sich erst nach Neubelebung ihrer Selbstverwaltung allmählich herauszuarbeiten vermochten. Es wird darauf im zweiten Bande dieses Werkes näher einzugehen sein.

Die Einführung und Entwicklung der Akzise als wichtigster staatlicher Steuerquelle war, wie wir gesehen haben, von entscheidendster Bedeutung für die Vernichtung der letzten Reste städtischer Selbständigkeit. Wie aber die allgemeine Entrechtung der Untertanen durch den absoluten Polizeistaat doch nicht den Erfolg gehabt hat, den für die ganze deutsche Entwicklung verhängnisvollen wirtschaftlichen und sozialen Gegensatz von Stadt und Land aufzuheben und die Grundlagen einer rechtsgleichen bürgerlichen Gesellschaft zu schaffen, so ist gerade die bedeutungsvolle Entwicklung der Akzise der unmittelbare Anlaß geworden, daß der absolute Staat mit all seinen Machtmitteln die Scheidung von Stadt und Land schroffer als je durchgeführt hat. In den Zeiten städtischer Autonomie war die Unterdrückung von Handel und Handwerk auf dem flachen Lande und ihre Konzentrierung am städtischen Markte ein Ausfluß der Stadtwirtschaft und ihrer Beherrschung durch die korporativen Organisationen von Handel und Gewerbe, die Innungen und Zünfte. Mit dem allgemeinen Niedergang städtischen Wesens versagten

ihm die Machtmittel zur Aufrechterhaltung dieser spezifisch städtischen Wirtschaftspolitik; und in der Übergangszeit breitete sich denn auch in der Tat das Gewerbe schnell über das Land aus, freilich in der traurigen Gestalt eines verwahrlosten Hausierhandels und eines verkommenen Pfuschhandwerks, wie sie dieser jämmerlichsten Periode deutschen Wirtschaftslebens überhaupt eigen war. An sich hätte die Ausbreitung von Handel und Gewerbe über das ganze Land ohne Rücksicht auf die städtischen Weichbildgrenzen der Tendenz des absoluten Territorialstaates entsprechen müssen, die ja auf eine Verdrängung der Stadtwirtschaft durch die Territorialwirtschaft, des städtischen durch den territorialen Markt hinauslief. Und die Einführung der Akzise mußte zunächst diesen Prozeß sogar beschleunigen, da sie eben nur die Waren traf, die das städtische Weichbild und den städtischen Markt passierten; was die Neigung des Gewerbes erheblich steigern mußte, durch Auswanderung auf das flache Land sich dieser Besteuerung zu entziehen. Gerade dadurch wurde nun aber eine höchst intensive Reaktion der absoluten Staatsgewalt gegen die Stadtflucht des Gewerbes ausgelöst. Konnte der völlige wirtschaftliche Ruin und die fortschreitende Verödung seiner schon so herabgekommenen Städte dem Territorialstaat füglich nicht gleichgültig sein, so widersprach auch die Wegräumung von Schranken und die Zulassung freien Verkehrs seinem eigensten Wesen und seiner Regierungstechnik, die sich in unendlicher Reglementierung und künstlichen Einschachtelungen erschöpfte. Solcher Betätigung seiner Künste konnten die ohnmächtigen Stadtmagistrate keine nennenswerten Schwierigkeiten bereiten; auf dem flachen Lande dagegen bekam man es mit den adligen Patrimonialobrigkeiten zu tun, in deren Wirkungskreis sich im einzelnen einzumischen, der absolute Fürstenstaat trotz all seiner sonstigen Vielregiererei nach Möglichkeit vermied. Der entscheidendste Gesichtspunkt aber war natürlich das dringende fiskalische Interesse an hohen Erträgen der Akzise, die unmöglich waren, wenn sich ein beträchtlicher Teil des Gewerbes außerhalb der Steuerlinien hielt; die aber in demselben Maße steigen mußten, wie Handel und Handwerk im städtischen Weichbild konzentriert und dadurch ihre Waren der Akzise unterworfen wurden.

So nahm denn der absolute Territorialstaat hier die alte städtische Wirtschaftspolitik mit gesteigerter Intensität und erhöhten Gewaltmitteln wieder auf. Das im übrigen entrechtete städtische

Bürgertum erhielt nun auch sein Privileg: das prinzipiell ausschließliche Recht auf den Betrieb von Handel und Handwerk. Nur in den engsten Grenzen wurde ein ländlicher Kleinhandel notdürftig geduldet; und von Handwerken durften auf dem Lande nur die ganz unentbehrlichen Gewerke der Schneider, Rademacher, Schmiede, Zimmerleute, und außerdem die im Interesse der Herstellung billigen Rohmaterials zugelassene Leineweberei betrieben werden. Diese Landhandwerker bildeten eine Art von zweiter Klasse des Handwerkerstandes; es wurde von ihnen nur ein leichteres Meisterstück gefordert, wogegen ihnen aber auch die Arbeit in der Stadt strengstens verboten ist. Die Zulassung als Landhandwerker diente auch als Mittel zur Versorgung von Militärinvaliden; und sogar zur Verbreitung der Volksbildung sind diese Leute berufen, indem sich aus ihnen vornehmlich die Landschullehrer rekrutieren. Jedes andere Handwerk ist auf dem flachen Lande strengstens untersagt; und wenn auch die städtischen Zunftmeister nicht mehr ausziehen dürfen, um ländliche Bönhasen zu jagen, da jede Eigenmacht der Untertanen dem absoluten Staate höchlichst zuwider ist, so legt doch der Staat selbst nötigenfalls mit militärischer Gewalt den Landpfuschern das verbotene Handwerk.

Das in den Städten konzentrierte Gewerbe zu fördern, ja geradezu unter Aufbietung aller denkbaren Machtmittel nach seiner Art zu forcieren, dazu sah sich das absolute Fürstentum einmal durch das Interesse an der Akzise veranlaßt, sodann aber auch durch die das Zeitalter beherrschenden Grundsätze merkantilistischer Wirtschaftspolitik. Ihr mit allen möglichen und manchen unmöglichen Mitteln verfolgtes Ziel war es ja, nicht nur den ganzen Bedarf des eigenen Landes an Rohprodukten und vor allem an den durch Verarbeitung im Wert gesteigerten Industrieprodukten tunlichst im Inlande zu decken, sondern noch darüber hinaus das Ausland zu möglichst umfangreicher Abnahme inländischer Waren zu veranlassen, während man gleichzeitig die Einführung ausländischer Waren in jeder Weise zu hintertreiben suchte. Für den deutschen Territorialstaat ward diese wirtschaftspolitische Sisyphusarbeit ins Unendliche dadurch gesteigert, daß es für ihn regelmäßig gar so wenig Inland und gar so viel Ausland gab. Es war gewiß keine leichte Sache, all die kleineren und größeren Nachbarn zu guten Kunden zu gewinnen, während man ihnen zugleich ihren eigenen

Absatz durch die höchsten Schutzzölle, ja unter Umständen sogar durch Einfuhrverbote zu unterbinden, ihre Industrie durch Ausfuhrverbote der von ihr gebrauchten Rohmaterialien zu schädigen suchte. Die Ziele ihres Merkantilsystems durch die Beeinflussung der internationalen Politik und schließlich durch große Handelskriege zu fördern, wie es die Welthandelsmächte der Zeit taten, dazu waren auch die größeren deutschen Territorialstaaten kaum in der Lage. Um so mehr machten sie für diese Zwecke von inneren Machtmitteln der Schutzzollpolitik Gebrauch, zu deren drastischer Entschiedenheit der heutige Protektionismus nur mit bewundernder Resignation hinaufsehen kann. So bedrohte Friedrich Wilhelm I. seine Untertanen, die aus fremder Wolle gefertigte Tuche zu tragen sich unterfingen, kurz und gut mit der Todesstrafe; solch' intensiver Schutz der nationalen Arbeit erheischte aber im Sinne der ausgleichenden Gerechtigkeit einen entsprechenden Agrarschutz, weshalb gelegentlich auch der Import polnischen Getreides mit der Strafe des Stranges bedroht wurde.

Hier lag überhaupt in dem überwiegend agrarischen Osten eine besondere Schwierigkeit für die Durchführung des Merkantilsystems, da der absolute Staat den wirtschaftlichen Gegensatz von Stadt und Land eben noch künstlich verschärft hatte. Im Interesse der Konkurrenzfähigkeit des in den Städten konzentrierten Gewerbes mit der ausländischen Industrie mußte der eudämonistische Polizeistaat bemüht sein, die Preise der Lebensmittel in den Städten möglichst niedrig zu halten; das gleiche Interesse hatte der Militärstaat wegen seiner ebenfalls in den Städten konzentrierten Garnisonen. Dieser Tendenz wirkte nun aber gerade die Akzise direkt entgegen, während der Fiskus auf die einträgliche Besteuerung der notwendigen Lebensmittel natürlich nicht verzichten wollte. Die Polizei tat ihr möglichstes — und dem absoluten Polizeistaat war ja vieles möglich —, durch amtliche Preistaxen für Lebensmittel eine Bereicherung der Bäcker, Fleischer, Brauer usw. zu unterbinden; unaufhörlich werden die Magistrate gedrängt, auf die Innehaltung der Preistaxen ein wachsames Auge zu haben, und sie werden dabei noch der aufmunternden Mitwirkung und Kontrolle des militärischen Gouverneurs oder Kommandanten unterstellt. Aber schließlich war doch mit den schönsten Preistaxen nichts getan, wenn die durch Forcierung der städtischen Industrie und durch die starken Garnisonen erheblich steigende Bevölkerungszahl der Städte nicht mit genügender Zufuhr

von Lebensmitteln, in Sonderheit von Getreide versorgt wurde. Das Getreide mußte also im Lande gehalten werden, um die Städte zu verproviantieren. Wenn aber die noch viel stärker sich entfaltende Bevölkerung und Industrie des Auslandes durch Angebot höherer Preise zur Ausfuhr lockte, wie dies namentlich für das pommersche und preußische Getreide von England her geschah, so griff man eben zu Ausfuhrverboten.

Damit geriet man nun aber aus der Scylla der städtischen Klagen in die Charybdis der agrarischen Notschreie. An guten Preisen der Agrarprodukte war auch der Fiskus ebenso interessiert wie an der Entwicklung der städtischen Akzise; allerdings weniger der Steuerfiskus als der Domänenfiskus. Denn die ländliche Steuer der Kontribution, die im wesentlichen nur auf dem Bauernlande haftete, war auch nach Einführung des Generalhufenschosses, in stärkstem Gegensatz zur Akzise, wenig entwicklungsfähig; dagegen bildeten die Domänenpächte neben der Akzise die wichtigste staatliche Einnahmequelle. Daß im übrigen das Ausfuhrverbot nur noch den Rittergutsbesitz traf, da den Bauern schon seit Jahrhunderten der Getreideexport verboten war, das erschwerte die Sache natürlich, statt sie zu erleichtern; denn in wirtschaftlichen Kämpfen mit dem Landadel hat das deutsche Fürstentum niemals Lorbeeren gesucht oder errungen. Die zur Ermäßigung der städtischen Lebensmittelpreise ergriffenen Maßregeln mußte man also wiederum durch Einfuhrverbote gegen fremdes Getreide einigermaßen paralysieren, um im Interesse der agrarischen Grundrente die Versorgung der Städte der einheimischen Landwirtschaft ausschließlich vorzubehalten. Trotzdem war es zur Aussöhnung des Landadels mit dem Merkantilsystem noch notwendig, ihm recht ausgiebig durch die Finger zu sehen, wenn er zur möglichsten Ausnutzung günstiger Konjunkturen die bäuerliche Frohnarbeit immer weiter steigerte und auch in der Ausdehnung des Gutslandes auf Kosten gelegter Bauernhöfe fortfuhr, ohne sich durch die in fiskalischem wie militärischem Interesse dagegen gerichteten königlichen Edikte sonderlich stören zu lassen. Wohl auf keinem anderen Gebiet ist die Autorität des absoluten Königtums so wirkungslos geblieben wie auf dem des sog. Bauernschutzes, schon unter Friedrich Wilhelm I., vollends seitdem unter Friedrich II. der Adel den gesamten höheren Verwaltungsdienst monopolisiert hatte. So lastete schließlich wiederum die volle Schwere

des ganzen überaus komplizierten Systems auf der breiten Masse des Landvolks.

7.

Die merkantilistische Gewerbepolitik des absoluten Fürstenstaates mußte notwendig mit der alten korporativen Organisationsform des städtischen Gewerbes in Konflikt geraten, der Zunftverfassung, deren große Rolle in der früheren städtischen Verfassungsgeschichte wir kennen gelernt haben.

Der tiefe Verfall der Stadtwirtschaft seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts und vollends seit dem dreißigjährigen Kriege hatte auch den Niedergang und die engherzigste Verknöcherung des Zunftwesens vollendet. Das Absatzgebiet des Handwerks war auf die Stadt und ihre nächste Umgebung beschränkt; und alle Bemühungen der Zunftorganisation richteten sich darauf, den Genossen ihren Anteil an diesem beschränkten Nahrungsspielraum möglichst zu erhalten. Ihr einziger Lebenszweck wird die Verhütung einer Übersetzung des Handwerks, der Ausschluß äußerer und innerer Konkurrenz. Deshalb wirken die Zunftsatzungen durch die ängstlichsten Normen jeder Vergrößerung des Einzelbetriebes entgegen, die den anderen ihren Anteil verkürzen könnte; sie bekämpfen nach Möglichkeit den Übergang vom Kleinhandwerk durch das Verlagssystem zur Manufaktur, indem sie verbieten, daß ein Meister statt unmittelbar für die Kundschaft, für andere Meister, Verleger oder Kaufleute arbeite. Die Schließung der Zünfte, die Beschränkung der Meisterstellen auf eine fest bestimmte Zahl greift immer mehr um sich; statt der Mitgliedschaft in einer freien Genossenschaft wird das Privileg des zünftigen Meisterrechts das eifersüchtig gehütete Palladium des Zunftgeistes, der jetzt die ihm seitdem anhaftende Bedeutung erhält. Demgemäß wird die Erlangung dieses Meisterrechts in jeder Weise erschwert durch alle möglichen Schikanen gegen Lehrlinge und Gesellen, durch Verteuerung und Komplikation des Meisterstücks, Ausschluß der Kinder und Enkel von Leuten, die eines der unzähligen für unehrlich erklärten Gewerbe betrieben haben. Das Ziel ist, das Meisterrecht auf die Erben der Genossen, ihre Kinder oder Schwiegersöhne zu beschränken, wobei auch noch für den glücklichen Freier einer Meisterswitwe eine Ausnahme gemacht wird. Sind diesem Verfall fast ausnahmslos die einst blühenden Zünfte der Städte alter Kultur unterlegen, so sind vollends die rück-

ständigen Gewerksorganisationen der östlichen Binnenstädte, die vielfach erst in dieser Verfallszeit entstanden sind und auf keine bessere Vergangenheit zurückblicken konnten, von solchem Geiste beherrscht. Um so weniger vermochten sie natürlich dem Eingreifen der absoluten Staatsgewalt irgendwie wirksamen Widerstand entgegenzusetzen.

Die Beaufsichtigung der Zünfte verblieb allerdings bei den Stadtmagistraten; ja sie bildete meist das Hauptstück der ihnen noch gelassenen Wirksamkeit. Aber wie überall, so war auch hier ihre Tätigkeit keine selbständige und autonome mehr, sondern sie handelten lediglich als unterste Staatsbehörde unter strengster Kontrolle und nach den Anweisungen der vorgesetzten Instanzen und in gehorsamer Vollstreckung der landesherrlichen Verordnungen. Hatten schon seit dem 16. Jahrhundert die Landesherren gelegentlich durch unmittelbare Erteilung von Gewerbekonzessionen und Privilegien in die städtische Gewerbepolitik eingegriffen, so ging in der Folgezeit die absolute Leitung auf diesem wie auf allen anderen Gebieten in die Hände der Territorialgewalt über. Dieser landesherrliche Absolutismus im Innungs- und Zunftwesen wurde sogar durch einen der wenigen Akte der Reichsgesetzgebung, zu denen sich noch im 18. Jahrhundert das morsche Reich aufzuraffen vermochte, durch den vornehmlich auf preußische Initiative zurückzuführenden Reichsschluß von 1731 gemeinrechtlich sanktioniert. Es war das insofern von prinzipieller Bedeutung, als man vielfach die aus der korporativen Autonomie, sei es der Innungen und Zünfte selbst, sei es der Städte hervorgegangenen Zunftstatuten in demselben Maße unter privatrechtlichem Gesichtspunkt als Quelle wohlerworbener Rechte betrachtete, wie das Zunftwesen zu einer privatwirtschaftlichen Nutzungsgemeinschaft herabgekommen war. Diese privatrechtliche Auffassung hätte der absoluten Staatsgewalt hier immerhin gewisse Schranken gezogen, die man nun unter Berufung darauf, daß auch Privatrechte von der Staatsgewalt im öffentlichen Interesse aufgehoben werden könnten, und auf die reichsgesetzliche Anerkennung dieses Satzes erfolgreich beseitigte. Im Anschluß an das Reichsgesetz wurden in Preußen wie in manchen anderen Territorialstaaten die sämtlichen einzelnen Zunftbriefe nach einer allgemein gültigen Norm, den sog. Generalprivilegien, umgestaltet.

Es entsprach dem innersten Wesen des absoluten Polizeistaates, daß der Leitgedanke seiner Innungspolitik vor allem die

völlige Zerstörung jeder korporativen Autonomie der Zünfte sein mußte, wie er die korporative Autonomie der Städte bereits völlig zerstört hatte. Gewiß lag es dabei zugleich im Sinne der merkantilistischen Wirtschaftspolitik des eudämonistischen Polizeistaates, durch sein obrigkeitliches Eingreifen die Hindernisse zu durchbrechen, die das verkommene Zunftwesen der Entfaltung jedes Großbetriebes entgegensetzte, und die Entwicklung der neueren Manufaktur, die Aufnahme industrieller Gewerbe durch manchmal allzu kräftige positive Maßregeln zu fördern. Aber die Hauptsache blieb doch immer das obrigkeitliche Eingreifen als solches, die Leitung und Bevormundung von oben, die unüberwindliche Abneigung gegen jede wirklich freie Bewegung der Untertanen; die städtisch-korporative Bindung wurde lediglich zu Gunsten des fürstlich polizeilichen Zwanges aufgehoben.

Die stadtwirtschaftliche Autarkie wollte der absolute Staat durchbrechen und demgemäß auch die enge Ausschließlichkeit der gewerblichen Organisation, ihre Beschränkung auf die Gewerksgenossen innerhalb einer Stadt. In derselben Richtung hatte sich nun aber auch schon die korporative Organisation selbständig zu entwickeln begonnen, indem sich die Innungen gewisser Gewerke in ganzen Landschaften, sogar über die Territorialgrenzen hinaus zu größeren Gesamtverbänden unter sog. Hauptladen zusammengeschlossen hatten. Das war jedoch dem absoluten Staate ein Greuel; solche Verbände werden durch den Reichsschluß kassiert und für die Zukunft bei strengster Strafe verboten, „da nicht abzusehen ist, was die Handwerker von verschiedenen Orten, ja gar territoriis unter sich zu korrespondieren haben“. Dagegen legten die staatlichen Aufsichtsbeamten Kataster über die Anzahl der in den einzelnen Städten vorhandenen Handwerker an, um sie je nach Bedarf von einer Stadt, in der das Handwerk zur Zeit übersetzt schien, in eine andere, wo in dem betreffenden Gewerk noch Bedarf war, zu versetzen. Diese obrigkeitliche Konkurrenzregulierung setzte die Unfehlbarkeit der Beamten in der Beurteilung der Marktverhältnisse und der örtlichen Konjunkturen voraus. Mit der Beseitigung der Hauptladen fiel die wichtige Funktion fort, die sie bisher als höhere Instanz in Sachen der gewerblichen Jurisdiktion geübt hatten, ähnlich wie einst die Oberhöfe in Streitfragen des Stadtrechts. Die Sorge für die Aufrechterhaltung von Handwerksbrauch und Hand-

werksehre, die durch genossenschaftliche Rechtsprechung geübte Kontrolle über die Ehrlichkeit des Werkes, die Warenschau zur Verhütung von Pfuscharbeit waren ja von Anbeginn an die wichtigsten Aufgaben der Zunftjurisdiktion gewesen; hierbei hatten in wichtigen Streitfragen die Hauptladen oder ein „Urteil aus dreier Herren Ländern" als Rekursinstanz fungiert. An die Stelle trat jetzt die staatliche Obrigkeit; sie zog die Warenschau und die eventuelle Straffestsetzung entweder ganz an sich, wie bei dem damals wichtigsten Zweige einer beginnenden Industrie größeren Stiles, den Textilgewerben u. ä., wo dafür staatliche Inspektoren bestellt wurden; oder wenn die Schau noch weiter durch die Obermeister und Gewerksältesten geübt wurde, handelten diese doch in staatlichem Auftrage unter strenger Kontrolle des Magistrats, des Fabrikinspektors und des Steuerrats, denen auch die Strafgewalt vorbehalten blieb. „Der leitende Gesichtspunkt bei all diesen Maßnahmen ist es, daß nicht mehr die Innung und die Stadt, sondern die staatliche Gewalt für eine gute Produktion, für eine Produktion, die auf den Messen und im Auslande sich sehen lassen und bestehen könne, sorgen müsse, sowie daß die Regulierung der Konkurrenz, soweit sie möglich und nötig sei, nicht mehr in den Händen lokaler, sondern staatlicher Organe liegen müsse." (Schmoller.)

Das Bestreben des Merkantilsystems, möglichst alle Industriezweige im Lande selbst emporzubringen, führt nicht nur zu einer radikalen Schutzzollpolitik, sondern auch zu positiven Protektionsmaßnahmen für einzelne Industrien durch billige Beschaffung ihrer Rohstoffe oder durch Erteilung von Privilegien und Monopolen. Der gleichen Tendenz dient die Ansetzung fremder Kolonisten, durch die man nicht nur das Land peuplieren, sondern zugleich gewisse ausländische Kunstfertigkeiten im Lande ansässig machen will. Diese fremden Kolonisten werden dann natürlich den einheimischen Zünften gegenüber in jeder Weise begünstigt; sie erhalten unabhängig von der Zunft das Meisterrecht, womit man dem auch sonst gelegentlich geübten landesherrlichen Hoheitsrecht der Zulassung unzünftiger Freimeister eine erhebliche Ausdehnung gibt. Auf der anderen Seite will man den Nachbar an der Befolgung einer gleichen Politik hindern, indem man die „Fabrikanten" fast wie Soldaten behandelt und ihnen die Desertion ins Ausland strengstens verbietet. In ausgesprochenem Gegensatze zu jener Zunftpolitik, die den Absatz auf den lokalen Bedarf be-

schränken wollte, begünstigt der Merkantilismus in jeder Weise die nicht bloß für den lokalen Absatz arbeitende Manufaktur und damit die Entwicklung der handwerksmäßigen Kundenarbeit zu größeren Betrieben in Gestalt des Verlags, der Hausindustrie und endlich der beginnenden Fabriken. Aber trotz all dieser Durchbrechungen der zünftigen Organisation denkt der Polizeistaat gar nicht an die prinzipielle Beseitigung des Zunftzwanges; vielmehr verwendet er seine Macht zur Umwandlung der Zunftkorporation in eine Anstalt der Gewerbepolizei. Wohl werden Fabriken zur Herstellung bisheriger Handwerkswaren in größerem Maßstabe staatlich konzessioniert und begünstigt. Aber das eigentliche Handwerk bleibt streng in die Zunftschranken eingeschlossen, die jetzt als Mittel der Polizeiaufsicht dienen. Deshalb müssen sich auch die ausnahmsweise zugelassenen Handwerker zweiter Klasse, die Landmeister der nächsten städtischen Zunft anschließen. Die Beseitigung örtlicher Konkurrenz durch Schließung einer Zunft kommt auch jetzt noch vor, aber nicht mehr durch autonome Satzung, sondern nur auf obrigkeitliche Anordnung. Die Obrigkeit und als ihre unterste Instanz der Magistrat entscheidet auch über die vielfach höchst schwierigen Grenzen der Zuständigkeit der verschiedenen Gewerke und die sich daraus ergebenden Streitigkeiten, z. B. über das namenlos heikle Problem, ob die Anfertigung einer ledernen Reithose Sache der Lederarbeiter, Schneider, Sattler oder Handschuhmacher sei. Gewisse Auswüchse des Zunftgeistes, wie die Forderung besonders kostspieliger und praktisch unbrauchbarer, weil unverkäuflicher Meisterstücke wurden verboten; die angeborene Zunftunfähigkeit auf Schinderkinder, Juden und — Bauernkinder beschränkt. Das Hauptbestreben aber war immer wieder auf die Austreibung jedes korporativen Geistes, auf die schärfste Ausprägung des Charakters einer absolut von oben her geleiteten Anstalt gerichtet. Die Zunftstatuten werden der Eigenschaft als genossenschaftliche Satzung durchaus entkleidet und für reine obrigkeitliche Anordnungen erklärt: „Handwerksartikul sind nichts anderes als Ordnungen, welche jeder Zunft besonders vorgeschrieben sind." Die Zunftvorstände fungieren nicht als Organe der Genossenschaft, sondern lediglich kraft obrigkeitlicher Delegation und unter der speziellen Aufsicht eines Gewerksherrn vom Rate, den wieder die staatlichen Behörden beaufsichtigen. Jede Disziplinargewalt der Genossenschaft über ihre Mitglieder wird streng

unterdrückt und solche allein der Obrigkeit vorbehalten. Ebenso ist die genossenschaftliche Selbstbesteuerung verboten; sie soll zunächst durch möglichstes Unterlassen aller Ausgaben überflüssig gemacht werden. „Wenn aber dennoch wider Vermuten eine unentbehrliche Ausgabe vorfallen sollte, und es die Notdurft erforderte, eine Anlage zu machen, soll das Gewerk sich desfalls bei dem Magistrat melden und, wenn dieser die Kollekte approbieret, solche in Gegenwart desselben gemacht und dabei die Gleichheit in Acht genommen werden..." So ist denn auch der Besitz einer Zunftlade eine besondere, gnädig gewährte Vergünstigung der Obrigkeit, die dabei nicht einzuschärfen unterläßt, daß diese Lade im geringsten nicht anders als ein anderer Kasten anzusehen, und daß alle altväterischen und abergläubischen Zeremonien mit derselben bei den Versammlungen und beim Herumtragen von einem zum anderen Altmeister nachdrücklichst verboten sind. Denn an diese Dinge knüpften sich historische Reminiszenzen aus den Zeiten korporativer Autonomie, denen gegenüber der absolute Polizeistaat sich seiner nüchternen Aufgeklärtheit mit stolzer Überlegenheit bewußt war.

Der absolute Staat behandelte also die erstarrte Zunftverfassung genau so wie die erstarrte Stadtverfassung; hier wie dort lag ihm nichts ferner, als den erschlafften Gemeingeist durch Wiederherstellung der Rechte aller Mitglieder, durch eine Teilnahme von unten neu zu beleben; vielmehr richtete sich dagegen die volle Wucht seiner erdrückenden Polizeigewalt. So war denn auch das eigentliche Ziel der Handwerksgesetzgebung des 18. Jahrhunderts und aller damit zusammenhängenden Verwaltungsmaßregeln in erster Linie die Zerstörung der weit verbreiteten Organisation der Gesellenverbände und ihres kräftigen Gemeingeistes. Es wurde früher dargelegt, wie die Erschwerung der Meisterschaft die Ausbildung eines besonderen Berufsstandes von Handwerksgesellen zur Folge hatte, dessen korporative Organisationen namentlich durch die Einrichtung der Wanderschaft eine weite Verbreitung und zugleich einen überaus festen Zusammenhalt gewannen. Diese Handwerksburschen, die nichts besaßen als ihre Arbeitskraft, welche sie aber auch überall im weiten Reiche und über dessen Grenzen hinaus verwerten konnten, hatten sich weit mehr von jener trotzigen genossenschaftlichen Kraft erhalten, als die meist in engen Verhältnissen sich notdürftig durchbringenden Meister und deren bis zu völliger Ohnmacht zusammen-

regierten Zünfte. Es war ein harter, aber doch gesunder Klasseninstinkt, aus dem heraus ihre Bruderschaften keinen verheirateten Gesellen unter sich dulden wollten; ihre völlige Ungebundenheit war die alleinige Wurzel einer Kraft, die nur sie unter allen sozialen Gruppen des Volkes im Zeitalter des absoluten Fürstenstaates sich bewahrt hatten. Eben deshalb war aber auch ihre Ungebundenheit diesem Absolutismus ein Greuel, und sein Abscheu dagegen stark genug, um das Wunder einer Art von Einmütigkeit der hohen Reichsstände zu vollbringen und die längst eingerostete Gesetzgebungsmaschine des Heiligen römischen Reiches deutscher Nation noch einmal in Bewegung zu setzen.

Gewiß war das Treiben der Gesellenverbände weder von Mißbräuchen noch von argen Roheiten frei. In einem Zeitalter, da auf den höchsten Höhen der Gesellschaft die sittliche Verkommenheit an den Höfen ihre Orgien feierte, oder ein sittenstrenger König wie Friedrich Wilhelm I. sich im Tabakskollegium daran ergötzte, den armen Gundling zu Tode zu quälen, sollte man füglich von wandernden Handwerksburschen nicht die Quintessenz aller Tugenden und die Muster urbaner Umgangsformen erwarten. Die Macht ihrer Organisation, in Folge deren eine von ihnen verhängte Verrufserklärung, ein Schimpfen oder Unehrlichmachen einzelner Gesellen und Meister oder ganzer Zünfte durch Laufbriefe mit erstaunlicher Schnelligkeit durch die Lande getragen wurde und unter Umständen vernichtend wirkte, haben sie sicherlich auch zu ungerechter Drangsalierung und in eigennütziger Einseitigkeit mißbraucht. Aber nicht nur die Auswüchse des Korpsgeistes und die Mißbräuche der Organisation waren dem Absolutismus ein Dorn im Auge, sondern der korporative Gemeingeist selbst und die kräftige Organisation an sich. „Diese Leute bilden sich ein, als wann sie ein besonderes Corpus oder Statum in re publica formierten, da sie doch vor weiter nichts als vor Arbeitsgehilfen vor Lohn zu konsiderieren sind.“ So schrieb der neumärkische Kammerdirektor Hille, der gewerbepolitische Vertrauensmann Friedrich Wilhelms I. und Lehrer des Kronprinzen Friedrich in Küstrin. Mit Ingrimm hatte sich der erfahrene Praktiker überzeugen müssen, daß die violenten Mittel des Polizeistaates gegenüber einem festen Gemeingeist versagten; vergeblich hatte er einige Gesellen wochenlang eingesperrt; „ihr point d'honneur, ihre Furcht, anderswo von ihren Genossen geschimpft zu werden, sei größer als jede Wirkung obrigkeitlicher Strafe“.

Oft war sogar die Furcht vor einem Aufstehen der Gesellen stark genug, um die Innungsmeister zum Widerstand gegen die staatlichen Eingriffe zu veranlassen, und in solchem Falle versagten eben die sonstigen Zwangsmittel. Aber auch die Lohnaufbesserungen, die die Gesellen durch große Streiks erlangten, bei denen ihre treffliche Organisation jeden Zuzug, freilich oft mit Androhung nicht gerade sanfter Gewalt fernhielt, widersprachen der staatlichen Merkantilpolitik. Denn, wenn dieses System im Interesse der Konkurrenzfähigkeit seiner Industrien die Lebensmittel in den Städten billig zu halten suchte, so mußte ihm eine Steigerung der Löhne um so mehr wider den Strich gehen.

So lange die Handwerkerpolitik in jedem Territorium eine verschiedene und selbständige war, blieb der absolute Staat mit all seinen Machtmitteln den leicht beweglichen Gesellen gegenüber ohnmächtig, da sie jeden Augenblick bereit waren, in Haufen aufzustehen und über die Grenze zu gehen, wo sie einer leidlichen Aufnahme sicher waren, weil jeder Territorialstaat seinem Nachbar mit besonderem Vergnügen die Arbeitskräfte abtrieb. Deshalb mußte die Reichsgesetzgebung in Bewegung gesetzt werden. Auf ihrer Grundlage ging man dann aber mit geradezu wütender Energie vor, allen voran Preußen, das die Sache beim Reiche besonders eifrig betrieben hatte. Unter Androhung von Karrenstrafe, Zuchthaus und bei Hartnäckigkeit Todesstrafe werden die sämtlichen Satzungen der Gesellenverbände kassiert, ihre Bräuche, namentlich das Auftreiben und Schelten von Gesellen verboten wie jede genossenschaftliche Verrufserklärung, deren Handhabung allein der Obrigkeit vorbehalten bleibt. Auch das Wandern über die Landesgrenzen hinaus wird untersagt. Die Laden, Siegel, Tafeln und Statuten der Gesellenverbände werden konfisziert. Die wandernden Gesellen werden einem strengen Paßzwang unterworfen, indem an die Stelle der bisher von den Gesellen mitgeführten Legitimationspapiere der Zunft oder Bruderschaft ein Wanderpaß, die sog. Kundschaft tritt, der nach einem allgemein vorgeschriebenen Formular von den Obermeistern der Zunft und dem letzten Arbeitgeber unter Kontrolle der Obrigkeit ausgestellt wird, und ohne den kein fremder Geselle in Arbeit genommen werden darf. Die strenge und allgemeine Durchführung dieses Paßzwanges diente der Polizei als wirksamstes Mittel, um die Eigenkraft der Gesellenverbände zu zerstören.

So behandelte der absolute Fürstenstaat Städte, Zünfte und Gesellenbruderschaften gleichmäßig im Geiste des Dogmas: „Heterias monarchico statui perquam inimicas.“ (Struve.)

8.

Die tief wurzelnde Abneigung des absoluten Staatsgeistes gegen jede genossenschaftliche und korporative Bildung findet ihren getreuen Ausdruck im zweiten Teile des preußischen Landrechts, das der kodifikatorische Niederschlag und Abschluß dieses ganzen Entwicklungsprozesses ist. Es zeigt das absolute Königtum auf der höchsten Höhe seiner Bahn, unmittelbar vor seinem Sturze. Sein Sieg über die Landstände, Adel wie Städte, war längst vollendet; jedoch „wie verschieden behandelte nun der Sieger, das preußische Königtum, die beiden Besiegten. Dem Adel ließ er seine sozialen Privilegien und seine Selbstverwaltung in Gut und Kreis; die Städte verwandelte er in eine Art Domäne“. (Max Lehmann.) Es war die natürliche Konsequenz der inneren Wesensverwandtschaft zwischen dem patrimonialen Fürstentum und dem patrimonialen Adel auf der einen Seite, des ebenso tief innerlichen Gegensatzes dieser beiden individualistischen Bildungen zur genossenschaftlichen, wenn man will, republikanischen Natur städtischen Wesens auf der anderen Seite.

Der individualistisch patrimonialen Gedankenwelt des absoluten Obrigkeitsstaates war die genossenschaftliche Bildung eines Gemeinwillens, die Autonomie engerer Verbände und jede Organisation, die von unten nach oben fortschreitet, eine gänzlich unvollziehbare Vorstellung. Sie kennt überhaupt keinen Gemeinwillen, sondern nur den Willen einzelner Menschen, befehlender und gehorchender, herrschender und beherrschter. Daher ruht für sie alles soziale Leben auf einer mechanischen Ordnung, die von oben nach unten geht, indem eine Masse einzelner Untertanen dem Befehle eines Herrschers unterworfen ist. Der Staat ist ihr nichts anderes als die Tatsache der Unterwerfung aller Untertanen unter die Befehle des Königs; im Bereiche des Staatslebens gibt es kein anderes Rechtssubjekt als den souveränen Herrscher; hier sind die Untertanen lediglich Objekte seiner Herrschgewalt; Rechtssubjekte sind sie nur in dem engen Kreise des privaten Vermögensrechts. Bei einer privilegierten Klasse

von Untertanen verbindet sich jedoch mit dem privatrechtlichen Eigentum an Grund und Boden die Herrschaft über eine Anzahl von Menschen, die als Gutsuntertanen dem Gutsherrn unterworfen sind wie die Staatsuntertanen dem Staatsherrn; darauf beruht die Mediatobrigkeit der adligen Patrimonialherrschaften.

Der mit einer mediaten Herrschergewalt ausgestattete Besitz solcher Güter ist dem Adelsstande allein vorbehalten. Dieser ihm wesensverwandten sozialen Gruppe entnimmt der Fürst in erster Linie die Diener und Gehilfen seiner Herrschaft im Militär- und Zivildienst; deshalb ist der Adel „zu den Ehrenstellen im Staate, wozu er sich geschickt gemacht, vorzüglich berechtigt". Wer unter Verleugnung seines adligen Standes bürgerliches Gewerbe treibt oder in eine Zunft eintritt, geht der Adelsrechte verlustig. Die übrigen Untertanen differenzieren sich nach dem Unterschied städtischer und ländlicher Nahrung, worauf ja die ganze Gewerbe- und Steuerverfassung des preußischen Staates aufgebaut war, in den Bürger- und den Bauernstand. Der Bürgerstand begreift alle Einwohner, die ihrer Geburt nach weder zum Adel noch zum Bauernstande gerechnet werden können. Und das Landrecht, das dieses Ständesystem gesetzlich kodifiziert, und zwar fünf Jahre nach der feierlichen Proklamation der Ideen von 1789, betrachtet man in Preußen noch heute als die Blüte gesetzgeberischer Weisheit des Aufklärungszeitalters!

Der vom Bürgerstande handelnde 8. Titel des II. Teiles A.L.R. enthält auch die „Städteordnung" des absoluten Polizeistaates, die seinem eigensten Geiste entsprechend jedes öffentlich-rechtlichen Charakters entkleidet ist und dem wahren städtischen Wesen völlig heterogen gegenübersteht. Wo immer eine aus absolutistischem Geiste geborene Rechtsordnung sich mit sozialen Gemeinwesen auseinanderzusetzen hat, kann sie das in ihrer Weise nur tun, indem sie deren genossenschaftliches Wesen zerstört, den ihnen innewohnenden Gemeinwillen verleugnet, und sie in willenlose Anstalten verwandelt, denen ihr Tun und Lassen von oben und außen vorgeschrieben wird. Denn Gemeinwesen, die durch einen immanenten Gemeinwillen zusammengefügt sind, existieren für diese Anschauung überhaupt nicht. Wenn eine Mehrheit von Individuen von der Rechtsordnung behandelt wird, als ob sie ein Rechtssubjekt wäre, so kann dies nur auf Grund eines Privilegs geschehen, das der Herrscher

aus Zweckmäßigkeitsrücksichten anordnet. Solche juristischen Personen sind also nichts als Geschöpfe staatlicher Willkür; sie sind immerdar unmündig und stehen unter staatlicher Vormundschaft; sogar an ihrem Vermögen hat der Staat zum mindesten ein Obereigentum. Demgemäß ist auch die Stadt des Landrechts lediglich eine reine Staatsanstalt, „welcher der Staat zur besseren Erreichung des Staatszweckes die Eigenschaft einer privilegierten Korporation beigelegt hat. Es werden daher alle Rechte und Befugnisse der Städte auf staatliche Verleihung zurückgeführt . . . . Die innere Gemeindeverfassung wird einer gewöhnlichen Gesellschaftsverfassung gleichgestellt und deshalb auf diese verwiesen. Von einer Autonomie ist keine Spur vorhanden . . . ." (Gierke.)

Wie das Landrecht überhaupt nicht Neues schaffen, sondern den hergebrachten Zustand gesetzlich fixieren will, so läßt es auch die Verkommenheit der städtischen Ratsverfassung prinzipiell unberührt. Jedoch kann es nicht umhin, den etwaigen Mangel partikularrechtlicher Bestimmungen durch allgemeine Rechtssätze subsidiärer Natur zu ergänzen. Wie es nun dabei gerade in diesem Punkte verfährt, das bietet ein überaus lehrreiches Beispiel für die Art, in der dies Gesetzbuch überhaupt das Angenehme eines theoretischen Bekenntnisses zu den Prinzipien der Aufklärung mit dem Nützlichen der Aufrechterhaltung des gänzlich unaufgeklärten Alten verbindet. Wenn nämlich über das Recht zur Ratsbesetzung Zweifel bestehen, so soll die Vermutung dafür sprechen, daß der Gemeinde das Wahlrecht zustehe. Das ist das Bekenntnis zu den Gedanken der Aufklärung. Es folgt aber sofort der praktische Nachsatz: Wo die Gemeinde das Wahlrecht hat, wird selbiges der Regel nach durch den Magistrat ausgeübt. Tatsächlich bleibt also das korrupte System der Kooptation nicht nur bestehen, sondern es wird überall gesetzlich eingeführt, wo etwa noch Zweifel an seinem Bestande herrschen. Ebenso wenig wird an der ohnmächtigen und unwürdigen Stellung der häufig vom Magistrat ernannten und ihm immer subordinierten Verordneten dadurch irgend etwas geändert, daß sie das Landrecht mit dem schön klingenden Ausdrucke der Aufklärungsphilosophie als Repräsentanten der Bürgerschaft bezeichnet. Zeitlich liegt zwischen dieser sog. Städteordnung des Landrechts und der wirklichen Steinschen Städteordnung nur die kurze Spanne von 14 Jahren; inhaltlich sind sie der Ausdruck zweier diametral entgegengesetzter Staats-

anschauungen. Es bedurfte des völligen Zusammenbruchs der alten politischen Welt, eines materiellen und ideellen Bankrotts ohnegleichen, um einen so fundamentalen Wandel in so kurzer Zeit zu ermöglichen.

Wie rückständig die vom Landrecht kodifizierten Zustände Ostelbiens schon zu jener Zeit waren, das wird in interessanter Weise durch das Mißglücken aller Versuche bekundet, die aus jenen Zuständen entlehnten Normen auf die der preußischen Herrschaft unterworfenen Landschaften westlicher Kultur anzuwenden. Weit ab von der Hauptmasse der brandenburgisch-preußischen Territorien lagen die zerstreuten westfälischen und rheinischen Besitzungen der Dynastie, die sich um das Herzogtum Kleve und die Grafschaft Mark gruppierten. Vergeblich bemühten sich seit den Tagen des Großen Kurfürsten die dorthin gesandten brandenburgisch-preußischen Beamten, diese alte und blühende urbane Kultur auf das Niveau der nordöstlichen Barbarei herabzudrücken. Die Folge war lediglich eine starke gegenseitige Entfremdung, die den Zusammenhang mit Brandenburg-Preußen den Bevölkerungen jener Landschaften durchaus als Fremdherrschaft erscheinen ließ, während andrerseits auch die Regenten das unheimliche Gefühl nicht los wurden, daß nach dem Ausdruck Friedrichs des Großen seine Untertanen zwischen Weser und Maaß alles besser wissen wollten als er. Es war die Wirkung einer überlegenen Kultur, deren urbanen Charakter der spätere Oberpräsident Sack in einem Immediatbericht hervorhebt: „Die Nachbarschaft, der gleiche Verkehr, selbst die gleiche Sprache mit den reichen Provinzen Hollands, der Niederlande und des Rheines haben sie mit diesen fremden Ländern mehr verbunden, als es in anderen Provinzen der Fall ist; ihre persönliche Freiheit, die frühere Kultur dieser Gegenden und die Gelegenheit zu gutem Absatz ihrer Natur- und Kunstprodukte haben eine ausgezeichnete Nationalindustrie unter ihnen erzeugt, und diese hat auch den gemeinen Mann zu einem höheren Grade von Ausbildung und von Wohlstand gebracht."

Überaus bezeichnend für das innerste Wesen des Absolutismus auch in seiner aufgeklärtesten Erscheinungsform ist es, daß dem gefeiertsten Träger des despotisme éclairé, dem gekrönten Philosophen von Sanssouci, nichts ferner lag als der Gedanke, in der höheren Kultur dieser Provinzen eine Stütze für die kulturelle Hebung seiner

rückständigen Landesteile zu suchen. Im Gegenteil hatte Friedrich der Große den dringenden Wunsch, die unbequemen Untertanen irgendwie loszuwerden; er war wiederholt bereit, diese Besitzungen ganz oder teilweise durch Verkauf oder Tausch abzutreten, auch an England oder Frankreich. Und stets hat er seine Abneigung gegen diese seine kultiviertesten Territorien in schroffster Weise hervorgekehrt; ihre Bewohner bezeichnet er in seinem politischen Testament als „diejenigen Untertanen, von denen man am wenigsten Vorteil ziehen kann". Allerdings widerstand die vorgeschrittene soziale Struktur dieser Gebiete mit Erfolg der Anwendung des rückständigen ostelbischen Systems. War dort der politische Einfluß der Landstände völlig gebrochen, während wirtschaftlich und sozial das Ständewesen mit seinen Privilegien die Grundlage des ganzen Systems bildete, so war es im Westen gerade umgekehrt. Politisch hatten sich hier die Landstände vielfach eine maßgebende Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Besteuerung bewahrt, in Formen, die als eine Art Übergang von der ständischen zur konstitutionellen Verfassung erscheinen. Dagegen hatte wirtschaftlich und sozial die ständische Gliederung keinerlei entscheidende Bedeutung mehr. Trotz aller Bevorzugungen durch die preußischen Regenten konnte hier die adlige Patrimonialherrlichkeit keine Wurzeln schlagen, und ebenso wenig die Gutsuntertänigkeit der Bauernschaft. Die urbane Kultur hatte sich hier längst über das platte Land ausgebreitet; die freien Bauern hatten ebenso gut wie die Städte eine kommunale Selbstverwaltungsorganisation; und alle Versuche, gewaltsam den Gewerbebetrieb vom Lande zu vertreiben und in den Städten zu konzentrieren, schlugen fehl. Um der polizeilichen Reglementierung und der Einträglichkeit der Akzise willen hatte man durch Auseinanderreißung von Stadt und Land einen gewaltigen Rückschritt der Zivilisation erzwingen wollen. Als dies mißlungen war, bewiesen diese Landschaften die Fähigkeit, den Ausfall durch moderne Formen der Besteuerung zu ersetzen. Ebenso mußte die preußische Regierung auf die Durchführung der brutalen Zwangswerbung verzichten, die das Land entvölkerte; doch auch dafür ward eine Geldabfindung vereinbart.

In der Verwaltung dieser Lande, selbst an jenen Bemühungen um die Aufrechterhaltung ihrer höheren Kultur lebhaft beteiligt, und von Amts wegen in enger Berührung mit der hier zuerst sich entwickelnden Kohlen- und Eisenindustrie modernen Stiles, ist der Mann empor-

gekommen, der nach dem Zusammenbruch der Regenerator Preußens wurde. Hätte Friedrich der Große versucht, dem urbanen Westen das Regierungssystem des agrarischen Ostens aufzuzwingen, und nach dem Scheitern dieses Versuches mißmutig den Westen als lästiges Ausland behandelt, so hat der Freiherr vom Stein den gewaltigen Versuch unternommen, das zu einem ostelbischen Mittelstaat herabgekommene Preußen wieder zu erheben, indem er der westlichen urbanen Kultur den agrarischen Osten erschloß. Obgleich dieser Versuch nur unvollkommen gelang, ist er doch das edelste Werk preußischer Geschichte.

Gewiß hatte auch im Osten die merkantilistische Wirtschaftspolitik des eudämonistischen Polizeistaates den Wohlstand des Landes mannigfach gehoben, in Sonderheit gewisse Zweige des städtischen Gewerbes gefördert. Aber was die absolutistische Staatskunst gegeben, wurde vielfach von ihr auch wieder genommen. Das wirtschaftliche Gedeihen ganz Norddeutschlands erfuhr durch den siebenjährigen Krieg einen gewaltigen Rückschlag; mehr noch als durch die unmittelbaren Kriegsleiden, infolge der skrupellosen Finanzpolitik Friedrichs des Großen, dessen unerhörte Münzverschlechterung auf lange Zeit hinaus Handel und Verkehr zerrüttete. Da konnte denn freilich der König nach Beendigung des Krieges halb verwundert, halb befriedigt feststellen, daß in den feindlichen Staaten die Bevölkerungen verhältnismäßig wenig gelitten hätten, die Regierungen dagegen fast bankrott seien, während seine Kassen noch immer leidlich gefüllt, seine Untertanen aber ruiniert wären. Auch das ist ein Beitrag zur Charakteristik des eudämonistischen Wohlfahrtsstaates und des aufgeklärten Despotismus.

Was aber auch die Regierung zur Förderung einzelner Zweige von Handel und Gewerbe tun mochte, „die Hauptsache, die freie Bewegung konnte von keiner Regierung befohlen werden. Daher wollte auch in den Marken das Gewerbswesen nicht blühen und der Welthandel nicht kommen". (Maurer.) Und selbst wo der Despotismus ernstlichere Versuche als in Preußen zu einer Reformierung städtischen Wesens und städtischer Verfassung machte, wie es in Österreich Joseph II. mit seiner Regulierung der Magistrate unternahm, war eine wirkliche Gesundung und Neubelebung durch den ganzen Geist des absolutistischen Systems ausgeschlossen.

Dieser Geist der Unfreiheit und des Mißtrauens lastete schwer und drückend auch auf dem ideellen Leben des Bürgertums. Die

herrschende Standesdifferenzierung zwischen Bürgertum und Adel, die eximierte Stellung des Beamtentums verhinderte eine wahrhafte geistige Solidarität der bürgerlichen Gesellschaft. Längst waren die Zeiten dahin, da im Gewerbsleben hervorragende Bürger zugleich Zierden des Humanismus gewesen waren; auch die geistige Bildung war ständisch und berufsmäßig isoliert. Welch ärmlichen, niederziehenden und beklemmenden Eindruck erweckt das gesellschaftliche Milieu, von dem sich die glänzenden Gestalten des klassischen Zeitalters unserer Literatur und Philosophie abheben; sie stehen mit dem politischen und sozialen Leben ihrer bürgerlichen Umgebung nicht in organischem Zusammenhang, sondern in schneidendem Kontrast; und ihre eigene bürgerliche Existenz bildet einen wehmütigen Gegensatz zu ihrer Herrscherstellung im Reiche der Geister.

Selbst die gewaltige politische und soziale Umwälzung in Frankreich vermochte an sich noch kein neues Leben, keine eigenkräftige Bewegung in die träge Masse des deutschen Bürgertums zu bringen. Erst als im kriegerischen Zusammenstoß mit dem regenerierten Frankreich auch die äußere, materielle Macht des alten Systems schmählich versagte, als sich zeigte, daß dieses System nicht einmal der einzigen Aufgabe gewachsen war, um derentwillen es alle anderen Funktionen des Gemeinlebens hatte verkümmern lassen, in deren Dienst es jede bürgerliche Freiheit und Selbständigkeit ertötet hatte, erst da wurde die Bahn für eine Reform an Haupt und Gliedern frei. Und auch da noch wurde diese Reform nicht durch eine Bewegung von unten ausgelöst, sondern mußte von oben her dekretiert werden.

VIERTES KAPITEL

DIE WIEDERGEBURT STÄDTISCHER SELBSTVERWALTUNG

1.

Eine traurige historische Berühmtheit hat jene Proklamation erlangt, die der Minister und Gouverneur von Berlin Graf Schulenburg nach dem Eintreffen der Nachricht von der zerschmetternden Niederlage bei Jena erließ: „Der König hat eine Bataille verloren; die erste Bürgerpflicht ist Ruhe.“ Wohl war dieser Graf Schulenburg, der Mann des besonderen Vertrauens Friedrich Wilhelms III., in seiner kleingeistigen Unzulänglichkeit ein klassischer Vertreter des herrschenden preußischen Systems. Und doch wäre es ungerecht, die groteske Ungeheuerlichkeit jenes Satzes in das Schuldbuch seiner persönlichen Unfähigkeit schreiben zu wollen. Es war vielmehr in Wahrheit die Quintessenz des herrschenden Systems selbst und der ganz zutreffende Ausdruck für die weitaus überwiegende Gesinnung des Volkes. Die absolute Konzentration aller politischen Entscheidungsgewalt ausschließlich und allein im persönlichen Herrscherwillen des Königs, dessen Befehle durch seine berufsmäßigen Militär- und Zivilbedienten vollstreckt wurden, der unbeschränkt über die öffentlichen Mittel verfügte, und zwar in allererster Linie im Interesse seines allzeit bereiten Werkzeuges, des stehenden Heeres — das war der seit Generationen bestehende Zustand, der nicht nur den Regierenden als Inbegriff einer gottgewollten und unbedingt aufrechtzuerhaltenden Ordnung erschien, sondern auch den Regierten so ziemlich in Fleisch und Blut übergegangen war.

In Wahrheit staatlos war Deutschland schon seit Jahrhunderten gewesen. Seitdem der Anlauf zu einer großen nationalen Bewegung in den Anfängen des Reformationszeitalters so traurig mißglückt war, gab es bis auf die Sprache kaum ein nationales Band unter den Menschen deutscher Zunge. Und das absolute Landesfürstentum hat mit all seiner unbegrenzten Machtfülle eine staatliche oder nationale Gemeinschaft weder zu schaffen noch zu ersetzen vermocht. Darauf beruht die tiefe historische Minderwertigkeit der deutschen landesfürstlichen Patrimonialität im Vergleich mit der absoluten Monarchie anderer Völker, vor allem Frankreichs. Als in Frankreich der politische Absolutismus

samt der feudalen Gesellschaftsordnung zusammenbrach, da trat die unter diesen Hüllen zur Vollendung gelangte Einheit der Nation in gewaltiger Kraft hervor und unterwarf alle Nachbarvölker ihrem beherrschenden Einfluß. Als in Deutschland die fürstliche und adlige Patrimonialität im Zusammenstoß mit der französischen Nation schmählich erlag, da fügten sich die deutschen Untertanen politisch willen- und widerstandslos der Fremdherrschaft, wie sie sich bisher der dynastischen Herrschaft gefügt hatten, die ja dem Volke auch fremd gegenüber stand. Staatliche und nationale Gemeinschaft hatten sie nicht verloren, weil sie sie nicht besessen hatten. Das gilt auch von den größten und glänzendsten Bildungen dieser Art, gilt auch von der Monarchie Friedrichs des Großen. Mochte seine in mancher Hinsicht faszinierende Erscheinung das menschliche Bedürfnis der Heroenverehrung befriedigen, eine staatenbildende Kraft hat er nicht bewährt. Das viel zitierte Wort Goethes: „Wir waren alle gut Fritzisch gesinnt; aber was ging uns Preußen an?" — es charakterisiert treffend nicht nur die Gesinnung der Leute draußen im Reich, sondern auch die der loyalsten Untertanen des Konglomerats von Territorien und Landschaften, die „die königlich preußischen Staaten" bildeten. Ja, das von Friedrich II. zur Vollendung gebrachte Regierungssystem mit seiner raffinierten Bevormundung alles öffentlichen Lebens von oben herab, seiner geflissentlichen Auseinanderreißung der Stände, seiner extremen Trennung von Stadt und Land, seinem rücksichtslosen Militarismus und Fiskalismus hat das Menschenmögliche getan, um jeden Ansatz zur Bildung einer organischen Volksgemeinschaft und eines lebendigen Staatsgeistes zu ertöten. Darüber waren schon an der Bahre Friedrichs zwei geniale Staatsmänner einer Meinung, ein Franzose und ein Deutscher, von denen jener durch die französische Revolution, dieser durch den Zusammenbruch Preußens auf die Höhe politischen Wirkens gehoben werden sollten: Mirabeau und Stein.

In den zwei Jahrzehnten seit dem Tode Friedrichs hatte die politische Welt Europas eine Umwälzung ohnegleichen erfahren; ein gewaltiges, elementares Neues hatte die alten Mächte in ihren Grundfesten erschüttert. Wie eine Personifikation dieses neuen Elements mochte es wirken, als bei der Huldigung für Friedrich Wilhelm III. im Berliner Schlosse mitten im glänzenden Mummenschanz höfischen Prunkes die Gestalt eines Mannes erschien, dessen bürgerliches Ge-

wand nur durch die dreifarbige Schärpe ausgezeichnet war; es war der Gesandte der französischen Republik Sieyès, der Verfasser jener Schrift, die in den Anfängen der großen Revolution ihr soziales Programm formulierte: Was ist der dritte Stand? Nichts! Was soll er werden? Alles!

Wohl hatte die propagandistische Macht der neuen Heilsbotschaft, der großen Ideen von 1789 die besten Deutschen tief innerlichst ergriffen. Der einzige große politische Dichter Deutschlands, Schiller, lieh diesen Ideen die begeisternde Kraft seiner Rhythmen; Immanuel Kant verkündete sie als logisch notwendige Konsequenz des Denkgesetzes; und Fichte trat mit dem ganzen Schwung seiner Persönlichkeit als ihr beredter Anwalt vor das deutsche Publikum. Aber die Masse dieses Publikums blieb stumpf und unbewegt. Weite Teile Deutschlands wurden dann durch die äußere Machtentwicklung des revolutionären Frankreich unmittelbar betroffen. Das löste denn freilich auch hier eine Revolution aus, aber eine dynastische, bei der nach französischem Schiedsspruch Landstücke nebst ihrem menschlichen Inventar von Hand zu Hand gingen, und schließlich noch dem Schatten des Heiligen Reiches deutscher Nation der Garaus gemacht wurde. Diese deutsche Nation aber blieb stumpf und unbewegt, weil ihre nationale Existenz so schattenhaft war wie ihr heiliges Reich.

Vollends in den königlich preußischen Staaten glaubte man, unberührt von den Umwälzungen einer Welt in den glorreichen Bahnen friderizianischer Tradition fortwandeln zu dürfen. Und vermutlich hätte man sich in diesem Glauben nicht getäuscht, wenn es neben der inneren nicht noch eine äußere Politik gäbe, deren Fehler gewöhnlich die Fehler der inneren Politik zur Liquidation bringen. Denn von innen heraus regte sich kein nennenswerter Widerstand gegen das gedankenlose Fortspinnen des alten morschen Fadens. Dumpf und teilnahmlos lebte das Landvolk dahin unter dem doppelten Drucke adliger und königlicher Patrimonialität. Und auch in dem seit so vielen Generationen bis zur völligen Willenlosigkeit zusammenregierten Bürgertum der Städte war unter dem Banne dieser allmächtigen Bevormundung und in der kümmerlichen Enge ihres dürftigen Wirtschaftslebens jede Spur eines Gemeingeistes und Gemeinwillens, einer Teilnahme an der res publica, an den öffentlichen Dingen erloschen. Dafür zu sorgen, war ja nach der unantastbaren glorreichen Tradition Sache des Königs, seiner Beamten

und seines Heeres. Und als der König die Bataille verloren hatte, da unterwarf man sich in gleich willenloser Demut dem neuen Herrscher, der die Bataille gewonnen hatte; an der Spitze des Volkes huldigten ihm die hohen Behörden, in Berlin sieben königlich preußische Minister auf einmal. Damit war denn freilich der Zauber der glorreichen friderizianischen Tradition wenigstens vorläufig und bis auf weiteres gebrochen; denn alle Träger und Stützen des Systems hatten erbärmlich versagt, der König und sein herrliches Kriegsheer, der im Offizierkorps wie in der Beamtenschaft dominierende Adel, den die friderizianische Regierungskunst in unerhörter Weise privilegiert hatte, weil er das Land defendiere!

„So schwer das Geständnis einem patriotischen Herzen wird, erst mußte das mit den Ansprüchen der absoluten Monarchie und den Aspirationen des Erbadels so eng verbundene friderizianische Heer auf dem Schlachtfelde unterlegen sein, ehe von einer Reform im Ernste die Rede sein konnte. Das war nun geschehen. Die Hinfälligkeit der bestehenden Ordnungen war mit einer auch für das blödeste Auge ausreichenden Deutlichkeit bewiesen worden . . . Es hieße den Gang der geschichtlichen Entwicklung verkennen, wenn man diesen jähen Sturz lediglich als die Folge eines militärischen Ereignisses auffassen wollte, das ebenso gut, wie es geschah, auch hätte unterbleiben können. Im Gegenteil, die charakteristischen Merkmale des Staates, die provinziale Trennung, der soziale Zwiespalt, die Bevormundung und Lähmung der individuellen Kräfte, sie wirkten nach bis aufs Schlachtfeld." (Max Lehmann.) So erklärt sich leicht die zunächst widerspruchsvoll scheinende Tatsache, daß die Männer, mit deren Namen die große Reform unlöslich verbunden ist, fast sämtlich schon vor dem Zusammenbruch im Amte, zum Teil sogar in leitenden Stellungen gewesen, von der Notwendigkeit der Reform meist auch schon völlig überzeugt waren; und daß es trotzdem der vollen Schwere des zerschmetternden Sturzes bedurfte, um eine wirklich durchgreifende Reform zu ermöglichen. Bei der völligen politischen Aphasie dieser Bevölkerung, die weder eine nationale noch soziale noch staatliche Einheit darstellte, konnte stets jede Reform nur von oben kommen. Aber auch oben vermochten die Reformer den zähen Widerstand stumpfsinnig träger Tradition so lange nicht zu überwinden, bis der befreiende Stoß, der von unten niemals kam, endlich von außen erfolgte und die Tradition

gewaltsam über den Haufen warf. Diese Schicksale des Reformgedankens verkörpern sich geradezu in den persönlichen Schicksalen des Mannes, der der große Führer der großen Reform ward, des Reichsfreiherrn Karl vom Stein.

Seine Abstammung aus einem Geschlecht der rheinischen Reichsritterschaft mochte in gewisser Weise seine politische Anschauungswelt von Haus aus beeinflußt haben. Zwar war diese Reichsritterschaft ein verkümmerter und in manchen ihrer Glieder auch ziemlich verkommener Überrest aus längst vergangenen Tagen, der seltsam und fremd genug in die veränderten Zeiten hineinragte. Aber abgesehen davon, daß sich immer noch gewisse Reste korporativen Lebens in der Verfassung der Reichsritterschaft erhalten hatten, verdankte Stein seiner reichsunmittelbaren Herkunft und Familienüberlieferung jedenfalls eine bedeutungsvolle negative Eigenschaft, die völlige Freiheit von dem engen und drückenden Untertanengefühl gegenüber irgendeiner Territorialdynastie. Niemals hat den Mann die Neigung angewandelt, vor einem großen oder kleinen Serenissimus in Untertänigkeit zu ersterben; im Gegenteil, wenn er auf seinen Adel Wert legte, so bestimmte ihn dabei das Selbstbewußtsein des freien Herrn, der auf den Souveränitätsschwindel des Landesfürstentums mit einem aus Haß und Verachtung gemischten Gefühl blickte. Diese Empfindungen haben sich ja einmal elementar entladen in seinem berühmten Brief an den Herzog von Nassau-Usingen, der bei der Liquidation des alten Reiches den Steinschen Familienbesitz seiner Landeshoheit unterwarf. Wohl verstärkten jene reichsritterlichen Familientraditionen die romantische Neigung, das heilige Reich und die mittelalterliche Kaiserherrlichkeit in einem verklärenden Lichte zu schauen, das der nüchternen historischen Wirklichkeit nur wenig entsprechen mochte. Aber Steins freier und unbefangener Blick für die lebendigen Bedürfnisse der Gegenwart ließ diese Neigung niemals zu reaktionärer Träumerei entarten; vielmehr entwickelte sich ihm aus dem Bewußtsein alter Reichsunmittelbarkeit und Freiheit von dynastischer Territorialgewalt der moderne Gedanke politischer Nationalität mit einer Kraft und Klarheit, wie bisher noch keinem anderen deutschen Staatsmanne. „Ich kenne nur ein Vaterland, und das heißt Deutschland; deshalb kann ich auch nur dem ganzen Deutschland und nicht einem Teile davon mit ganzer Seele ergeben sein.“ Die Einheit der Volksgemeinschaft also, nicht das dynastische

Erbrecht war ihm die Grundlage staatlicher Existenz. Schwerlich hätte sich eine solche Anschauung mit gleicher Klarheit und Reinheit in jener traurig engen Zeit bei einem Angehörigen des Landadels entwickelt, der nur in der Sonne landesfürstlicher Gunst gedieh, oder bei einem Gliede des in untertänigem Servilismus entnervten Bürgertums. Diesem Bürgertum mußte der Führer zur Befreiung von außen kommen. Wenn je ein Freiherr den ererbten Titel durch den Inhalt seines Lebens erworben hat, so hat es dieser Reichsritter getan.

War das alte Reich als Form für die politische Existenz des deutschen Volkes längst unhaltbar und der Erneuerung unfähig, so konnte die Neubildung eines deutschen Staates, wie es schien, nur von einem der beiden weitaus größten Territorien ausgehen, die zwar auch noch keine wirklichen Staaten waren, doch wenigstens die Voraussetzungen boten, sich zu Staaten auszuwachsen, Österreich und Preußen. Stets hat Stein seine Tätigkeit als preußischer Beamter unter diesem beherrschenden Gesichtspunkte betrachtet; niemals ist ein preußischer Staatsmann so völlig frei von spezifischem Preußentum, ja in so tief innerlichem Gegensatz zu dieser Staatsanschauung gewesen und geblieben wie er. Dem entsprach von Anfang an seine Stellung gegenüber dem friderizianischen Regierungssystem. Schon der blutjunge Göttinger Student ließ sich den Blick durch den Ruhmesglanz des Helden nicht blenden; er sagt von dem Könige, daß er durch seine Waffen das Universum erzittern mache und es durch sein Genie in Staunen setze, daß aber seine Untertanen unter der Schwere seines Zepters seufzen. Unter diesem Könige trat er in den preußischen Dienst; und dessen System der rücksichtslosen Begünstigung des Adels kam zunächst seiner Karriere außerordentlich zustatten. Noch einmal hat Stein später in entscheidender Stunde das seltsame Schicksal erfahren, daß er von der Seite, deren System er zu stürzen berufen war, bedeutungsvolle Förderung erfuhr. Dem in seine Dienste tretenden Reichsfreiherrn mutete Friedrich nicht die Ablegung der von ihm selbst eingeführten Examina zu. Ohne solche lästigen Förmlichkeiten wurde Stein mit 25 Jahren Oberbergrat, mit 27 Jahren Direktor der westfälischen Bergwerke, mit 29 Jahren Kammerdirektor, 6 Jahre später Kammerpräsident und mit 38 Jahren Oberpräsident der westfälischen Kammern in Minden, dann der Entschädigungslande in Münster. Wie bedeutungs-

voll es war, daß er, von Geburt ein Sohn des Westens, auch seine ganze Verwaltungslaufbahn in jenen westlichen Landschaften zurücklegte, deren wirtschaftliche und soziale Struktur dem friderizianischen System so völlig widerstrebte, wurde schon am Schlusse des vorigen Kapitels bemerkt. Seine amtliche Wirksamkeit hat an ihrem Teile dazu beigetragen, die rheinisch-westfälischen Territorien Preußens vor der Veröstlichung zu bewahren; er trat nachdrücklich dem Versuche entgegen, um der Akzise willen die Auseinanderreißung von Stadt und Land auch dorthin zu übertragen, wo sie gegenüber der fortgeschrittenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung völlig widernatürlich war; ihm vornehmlich war es zu danken, daß man statt dessen die Ausfälle an Akzise durch zeitgemäßere Formen der Besteuerung ersetzte. In bemerkenswertem und schon damals sehr wohl bemerktem Gegensatze zur sonst üblichen Art des dem Westen auferlegten preußischen Beamtentums ging er mit liebevollem Verständnis auf die dort herrschenden freieren Lebensformen ein, pflegte mit besonderer Sorgfalt alles, was sich an Organisationsformen städtischer und ländlicher Selbstverwaltung erhalten hatte.

Diese Art seiner Wirksamkeit sowie einige recht heftige Konflikte, in die er gelegentlich mit der Überhebung der militärischen Behörden geraten war, hatten zur natürlichen Folge, daß sich im Kabinett des Königs Bedenken gegen den Neuerer erhoben, als er seiner Anciennität nach, obgleich erst 46 Jahre alt, für eine Ministerstelle in Betracht kam. Das erste Mal wurde er denn auch zu Gunsten eines bequemeren Verwaltungsbeamten übergangen. Bei dieser Gelegenheit gab der vom König um Rat gefragte Minister Schulenburg von der Amtsstellung eines preußischen Ministers eine prachtvolle Charakteristik, die es mindestens ebenso verdient in den Tempel des Nachruhms einzugehen, wie das spätere Wort desselben Autors von der Ruhe als erster Bürgerpflicht. Er meinte, wenn es der Beruf eines preußischen Ministers wäre, wie etwa in England oder anderen großen Staaten, „die wichtigsten politischen Verhältnisse, die Ökonomie der Reiche im großen zu beurteilen, Resultate daraus zu ziehen und aufzustellen", — dann wäre nach Geist, Kenntnissen und Verstand niemand geeigneter als der Freiherr vom Stein. Aber dazu sei doch ein preußischer Minister nicht da; das sei vielmehr ein Mann, „der die gewöhnliche innere Administration nach richtigen Grundsätzen, mit Erfahrung, Einsicht

und gutem Willen leite und die königlichen Kassen schone"; und das könne ein anderer ebenso gut oder besser. Der Mann hatte vollkommen recht; das bewies sehr bald Stein selbst, als er, schließlich doch Minister geworden, aus dieser Stellung eines obersten Subalternbeamten die eines leitenden Staatsmannes wie in politischen Kulturstaaten zu machen unternahm. Bei der nach kurzer Zeit eintretenden zweiten Vakanz wurden zwar im Kabinett dieselben Bedenken gegen Stein erhoben. Man ließ „seinem Kopfe und seinen Kenntnissen alle Gerechtigkeit widerfahren; allein seine Grundsätze über Steuern und Fabriken sind den bisherigen ganz entgegen. Dabei hat er eine in Unruhe ausartende Tätigkeit, die jedes Neue schnell umfaßt und die nicht ermüdet, das Neue nach kurzer Zeit mit etwas Neuerem zu vertauschen". Das sollte natürlich kein Lob sein. Nach solchen und ähnlichen Berichten ist es begreiflich, daß Friedrich Wilhelm III. bei Stein „ein dem Staate schädliches Vorurteil für die Verfassung der westfälischen Provinzen" befürchtete und ihn „für exzentrisch und genialisch" hielt; letzteres bekanntlich in den Augen des Königs ungefähr der schlimmste Fehler, den ein Mensch haben konnte. Trotzdem gab er nach und ernannte im Oktober 1804 Stein zum Minister im Generaldirektorium, vermutlich weil man bei einer abermaligen Übergehung Steins Austritt aus dem preußischen Dienst erwartete.

Stein wurde im Ministerium der Nachfolger Struensees, der über die Dauerbarkeit des preußischen ancien régime das hoffnungsvolle Wort gesprochen hatte: „Einige Zeit wird die Pastete wohl noch halten." Sein Departement umfaßte Akzise, Zölle, Fabriken, Salzregie, Bank und Seehandlung; also im Rahmen der aus Real- und Provinzialsystem in wirrem Durcheinander gemischten, schwerfälligen Organisation des Generaldirektoriums ungefähr die Funktionen eines Ministeriums der Finanzen und für Handel und Gewerbe. Seine Reformversuche auf diesen speziellen Gebieten seiner Verwaltung vor dem Zusammenbruch sind hier nicht zu erörtern, obwohl auch sie von seiner, der bisherigen Merkantilpolitik energisch widerstrebenden Anschauung Zeugnis ablegen. Überaus charakteristisch aber für die Staatsauffassung, die ihn schon vor der Katastrophe erfüllte, und auf die sich nachher sein großes Reformwerk gründete, ist sein Vorgehen in einer Frage allgemeiner Natur, das zu seinem ersten Sturz als Minister führte. Bei dieser Gelegenheit hat er die schmeichel-

hafte Meinung Schulenburgs gerechtfertigt, daß ein Mann wie Stein für die Stellung, die ein preußischer Minister einnahm, nicht geeignet sei.

Die tatsächlich subalterne Stellung dieser angeblich höchsten Beamten und die Ungeheuerlichkeit des absolut persönlichen Regiments offenbart sich am klarsten in der Institution und Wirksamkeit des Kabinetts. Mochten unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II., auf welche die Entstehung der Kabinettsregierung in Preußen zurückgeht, die Kabinettsräte das Werkzeug für die persönliche Regierung des Königs gewesen sein, während sich unter ihren Nachfolgern das Verhältnis vielfach umkehrte, in jedem Falle wird durch das Dazwischenschieben des Kabinetts die Stellung der Minister in unwürdiger und für ein gesundes Staatsleben unerträglicher Weise herabgedrückt. Der persönliche Verkehr des Königs mit seinen amtlichen und verantwortlichen Beratern, den Ministern, war beseitigt; zum mündlichen Vortrag wurden sie regelmäßig nicht mehr zugelassen; vielmehr waren sie durchweg zu schriftlichen Eingaben an das Kabinett gezwungen, auf die durch Kabinettsbefehl entschieden wurde. Ohne unmittelbaren Einfluß auf die Entschließungen des Königs hatten also die Minister die königlichen Befehle, die tatsächlich meist die der Kabinettsräte waren, gehorsam zu vollstrecken. Im Gegensatz zu den Ministern, die wie das ganze höhere Beamtentum seit Friedrich II. fast ausnahmslos dem Adel angehörten, wurden zu Kabinettsräten regelmäßig Bürgerliche genommen; man wollte damit geflissentlich eine soziale Kluft zwischen beiden aufrechterhalten. In der Tat kamen so hin und wieder Anschauungen, die den Adelsinteressen fremd waren, an das Ohr des Königs, ohne daß dies freilich unter dem patrimonialen Regimente nennenswerte praktische Konsequenzen gehabt hätte. Auf der anderen Seite wurde dadurch die nahezu sklavische Abhängigkeit der Kabinettsräte von der persönlichen Gunst des Königs ins Ungeheuerliche verstärkt, da sie in der ganzen sie umgebenden sozialen Welt keinen sonstigen Rückhalt fanden. So begegnet in den Darlegungen des Kabinettsrats, mit dem hauptsächlich Stein seinen Kampf ausfocht, und der im übrigen weitaus nicht der schlimmste seines Metiers war, Beyme's, als offenbar beweiskräftigstes seiner Argumente immer wieder der Satz, daß er den König anbete. Das konnte Stein von sich freilich nicht behaupten.

Die verzweifelte Lage, in die Preußen durch die charakterlose auswärtige Politik der Kabinettsregierung gebracht war, gab Stein im April 1806 den Anlaß zu seiner Denkschrift über die fehlerhafte Organisation des Kabinetts und die Notwendigkeit der Bildung einer Ministerialkonferenz. Er beruft sich darauf, daß seine Stellung als Staatsminister ihm die Pflicht auferlege, dem König über wichtige allgemeine Angelegenheiten der Monarchie mit Freimütigkeit und Unbefangenheit seine Meinung zu sagen. Offenbar faßt er also die Stellung eines preußischen Ministers anders als Schulenburg und folglich falsch auf, wie die Folge lehrte. Und sofort setzte er das Messer an der empfindlichsten Stelle an: „Der preußische Staat hat keine Staatsverfassung; die oberste Gewalt ist nicht zwischen dem Oberhaupt und den Stellvertretern der Nation geteilt. Er ist ein sehr neues Aggregat vieler einzelnen durch Erbschaft, Kauf, Eroberung zusammengebrachter Provinzen." Um so notwendiger sei für dieses vorläufig noch staatlose Konglomerat eine möglichst gute Regierungsorganisation; gerade sie aber werde durch das persönliche Regiment in Form der Kabinettsregierung verhindert. Denn diese Behörde „hat kein gesetzliches und öffentlich anerkanntes Dasein; sie verhandelt, beschließt, fertigt aus in der Gegenwart des Königs und im Namen des Königs. Sie hat alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen, aber keine Verantwortlichkeit, da die Person des Königs ihre Handlungen sanktioniert. Denen obersten Staatsbeamten bleibt die Verantwortlichkeit der Anträge, der Ausführung, die Unterwerfung unter die öffentliche Meinung, während dem, daß die Mitglieder des Kabinetts aller Gefahr entrückt sind. Alle Einheit unter den Ministern selbst ist aufgelöst, da sie unnütz ist, da die Resultate aller ihrer gemeinschaftlichen Überlegungen, die Gültigkeit ihrer gemeinschaftlichen Beschlüsse von der Zustimmung des Kabinetts abhängt und es auf deren Erhaltung allein ankommt. Diese Abhängigkeit von Subalternen, die das Gefühl ihrer Selbständigkeit zu einem übermütigen Betragen reizt, kränkt das Ehrgefühl der obersten Staatsbeamten; man schämt sich einer Stelle, deren Schatten man nur besitzt, da die Gewalt der Raub einer untergeordneten Influenz geworden ist . . . Der Geist des Dienstgehorsams verliert sich bei denen Untergebenen der obersten Vorsteher der Departements, da ihre Ohnmacht bekannt ist, und jeder der den Götzen des Tages nahe kommen kann,

versucht sein Heil bei ihnen, und vernachlässigt seine Vorgesetzte. Der Monarch selbst lebt in einer gänzlichen Abgeschiedenheit von seinen Ministern, er steht mit ihnen weder in unmittelbarer Geschäftsverbindung, noch in der des Umganges, noch in der der besonderen Korrespondenz; eine Folge dieser Lage ist Einseitigkeit in den Eindrücken, die er erhält, in den Beschlüssen, die er faßt, und gänzliche Abhängigkeit von seinen Umgebungen".

Nach einer vernichtenden Kritik der damals das Kabinett bildenden Personen fordert Stein, daß unter Beseitigung des Kabinetts „eine unmittelbare Verbindung zwischen dem König und den obersten Staatsbeamten wieder hergestellt werde; daß die Personen, welche den Vortrag der Staatsgeschäfte zur endlichen Entscheidung bei dem König haben, gesetzlich und öffentlich hierzu berufen, ihre Versammlungen zweckmäßig organisiert und mit Verantwortlichkeit versehen werden". Als solche zweckmäßige Organisation eines wirklichen Staatsministeriums fordert er hier bereits an Stelle des schwerfälligen Generaldirektoriums und Justizdepartements die fünf großen Realressorts, wie sie nach dem Vorbild aller modernen Staaten später auch in Preußen eingeführt wurden.

„Sollten seine königliche Majestät sich nicht entschließen, die vorgeschlagenen Veränderungen vorzunehmen, sollten sie fortfahren unter dem Einfluß des Kabinetts zu handeln, so ist es zu erwarten, daß der preußische Staat entweder sich auflößt oder seine Unabhängigkeit verliert, und daß die Achtung und Liebe der Untertanen ganz verschwindet. Die Ursachen und die Menschen, die uns an den Rand des Abgrunds gebracht, werden uns ganz hinein stoßen; sie werden Lagen und Verhältnisse veranlassen, wo dem redlichen Staatsbeamten nichts übrig bleibt, als seine Stelle mit ohnverdienter Schande bedeckt zu verlassen ohne helfen zu können, oder an denen sich alsdann ereignenden Verworfenheiten teilzunehmen."

In einem Begleitschreiben an den König gab Stein sein Ehrenwort, alle persönlichen Vorteile, die ihm aus dem Sturz des Kabinetts zufließen könnten, abzulehnen, während er sich der Möglichkeit seiner Entlassung als Folge seines Schrittes durchaus bewußt sei. Er halte es aber für seine Pflicht als Minister, „mit Freimütigkeit meine Meinung zu äußern, die Folgen aber dieser Art zu handeln von der Vorsehung mit Gelassenheit zu erwarten, in deren Hand das Schicksal der Regenten und der Staaten und des geringsten ihrer Bewohner ist".

Weder Denkschrift noch Begleitschreiben sind je an ihre Adresse gelangt. Stein hatte sich von vornherein nicht der Illusion hingegeben, die geheiligte Tradition des persönlichen Regiments durch einen bloßen Schriftsatz umstoßen zu können; er dachte vielmehr allen Ernstes an eine Art von Generalstreik der höchsten Staatsbeamten, die für den Fall der Ablehnung jener Forderungen sämtlich ihre Stellen niederlegen sollten. Er erklärte sich dazu natürlich von Anfang an bereit; die anderen aber versagten ebenso selbstverständlich. Nach manchem Hin und Her und etlichen Milderungen steckte man die gefährlichen Schriftstücke der Königin Luise zu, die sich im Prinzip mit deren Gedanken durchaus einverstanden erklärte, aber vor einer Überreichung an den König dringend warnte, da ihn ein solcher Schritt nur in entgegengesetzte Richtung treiben würde. In gleichem Sinne äußerte sich Hardenberg. So blieb der erste Entwurf, der das verfassungslose Konglomerat von Territorien in ein modernes Staatswesen umzuwandeln versuchte, zunächst liegen; noch war der Reformator machtlos. Von innen heraus konnte dieser leblosen Bildung die Erneuerung nicht kommen; es bedurfte des furchtbaren Stoßes von außen. Wenige Monate später brach die Katastrophe herein. Doch für Steins eigene Wirksamkeit wurde dieselbe Frage auch jetzt noch von entscheidender Bedeutung.

Seine Umsicht und Energie rettete bei der Flucht der Regierung aus Berlin die ganzen Bestände der Staatskassen, wodurch eine Fortsetzung des unglücklichen Krieges ermöglicht wurde. Hof und Regierung waren bis in die äußerste Nordostecke des Staates geflohen. Die in Steins Denkschrift vom April ausgesprochenen Befürchtungen waren von der Wirklichkeit des jammervollen Zusammenbruchs noch weitaus übertroffen worden; um so unabweislicher mußte man in dieser verzweifelten Situation auf die Forderung einer Reorganisation, einer entschiedenen Abkehr von dem bankrotten persönlichen Regiment zurückkommen. Doch auch jetzt noch hielt der König an dem Wesentlichen der Kabinettswirtschaft fest, obwohl er durch Einsetzung eines Ministerkonseils von drei Mitgliedern, neben zwei Generalen auch Stein, dessen Forderungen eine scheinbare Konzession machte. Stein lehnte mit aller Entschiedenheit seine Mitwirkung bei dieser halben und täuschenden Maßregel ab. Ganz im Geiste des absolut persönlichen Regiments nahm der König von dieser Ablehnung keine Notiz; denn der Begriff eines für die Maßregeln, an denen er teil-

nimmt, verantwortlichen Ministers war jenem Geiste völlig fremd; der Diener durfte allenfalls Gegenvorstellungen machen, hatte aber schließlich dem Befehl des Herrn zu gehorchen. Stein gehorchte nicht. Er schickte ein Aktenstück, das der König ihm als einem Mitgliede des Konseils übersandt hatte — es betraf die Traktierung Napoleons in Berlin auf Kosten des preußischen Staates — unbearbeitet zurück; der König ließ es ihm nochmals zustellen; er sandte es nochmals zurück. Das war nun in der Tat der offene Bruch zwischen dem persönlichen Königtum und dem Vertreter des modernen Staatsgedankens. Historisch bedeutsam ist die Tatsache dieses Bruches, merkwürdig die Form, in der er sich vollzog. Am 3. Januar 1807 abends war Stein im Begriff, obwohl er selbst krank war und ein Kind am Nervenfieber daniederlag, dem Hofe auf der Flucht von Königsberg nach Memel zu folgen, als ihm eine eigenhändige Kabinettsorder des Königs zugestellt wurde, die also anhob:

„Ich hatte ehemals Vorurteile gegen Sie! Zwar hielt ich Sie immer für einen denkenden, talentvollen, und großer Konzeptionen fähigen Mann; ich hielt Sie aber auch zugleich für exzentrisch und genialisch, d. h. mit einem Worte, für einen Mann, der, da er immer nur *seine* Meinung für die wahre hält, sich nicht zum Geschäftsmann an einem Flecke paßte, wo es immerfort Berührungspunkte gibt, die ihn bald verdrossen machen würden. Ich überwand diese Vorurteile, da ich mich von jeher bestrebt habe, nicht nach persönlichen Launen die Diener des Staates zu wählen, sondern nach vernünftigen Gründen . . . Ich überzeugte mir bald, daß Ihre Departementsführung musterhaft war. Schon regte sich bei mir der Gedanke Sie näher an mich zu ziehen, um Sie dereinst für größere Wirkungskreise zu bestimmen. Ein ironischer Ausfall über die Handlungskonjunkturen im vergangenen Sommer, unpassend in einem ministeriellen Bericht, zog Ihnen einen verdienten Verweis von mir zu. Sie schwiegen! Ob aus Überzeugung Ihres gehabten Unrechts? will ich dahingestellt sein lassen.“

Nach diesen Vorhaltungen, die trefflich zeigen, wie richtig Schulenburg die Stellung eines preußischen Ministers charakterisiert hatte, wirft der König dem Minister seine Opposition gegen das Kabinett in einem förmlichen Sündenregister vor, wenn er auch dessen Urteil stets als dasjenige eines scharfsinnigen Kopfes anerkennt. Indem er die Weigerung Steins berührt, in das Minister-

konseil einzutreten, hatte er ursprünglich den Satz niedergeschrieben: „Ich kann ohnmöglich Ihr Stillschweigen für bloßen Trotz oder Ungehorsam gegen meine Befehle ansehen, denn sonst müßte ich für Sie ein passendes Quartier bereiten lassen.“ Diese doch allzu friderizianische Wendung hat er dann freilich noch selbst weggestrichen. Aber der Schluß ließ auch so an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig:

„Aus allem diesen habe ich mit großem Leidwesen ersehen müssen, daß ich mich leider nicht anfänglich in Ihnen geirrt habe, sondern daß Sie vielmehr als ein widerspenstiger, trotziger, hartnäckiger und ungehorsamer Staatsdiener anzusehen sind, der, auf sein Genie und seine Talente pochend, weit entfernt das Beste des Staates vor Augen zu haben, nur durch Kapricen geleitet, aus Leidenschaft und aus persönlichem Haß und Erbitterung handelt. Dergleichen Staatsbeamte sind aber gerade diejenigen, deren Verfahrungsart am allernachteiligsten und gefährlichsten für die Zusammenhaltung des Ganzen würkt. Es tut mir wahrlich wehe, daß Sie mich in den Fall gesetzt haben, so klar und deutlich zu Ihnen reden zu müssen. Da Sie indessen vorgeben, ein wahrheitsliebender Mann zu sein, so habe ich Ihnen auf gut Deutsch meine Meinung gesagt, indem ich noch hinzufügen muß, daß wenn Sie nicht Ihr respektwidriges und unanständiges Benehmen zu ändern willens sind, der Staat keine große Rechnung auf Ihre ferneren Dienste machen kann.“

Unmittelbar nach Empfang dieses eigenhändigen Schreibens sandte Stein folgende Antwort:

„Euer Königlichen Majestät Allerhöchste Kabinetsordre de dato 3. Januar a. c. habe ich in dem Augenblick erhalten, wo ich mich zu einer in sehr vielen Hinsichten beschwerlichen und bedenklichen Reise nach Memel vorbereitet hatte und im Begriff war, diese Nacht abzugehen. Da Höchstdieselben mich für einen „widerspenstigen, trotzigen, hartnäckigen und ungehorsamen Staatsdiener ansehen, der auf sein Genie und seine Talente pochend, weit entfernt das Beste des Staats vor Augen zu haben, nur durch Kapricen geleitet, aus Leidenschaft und persönlichem Haß handelt“, und ich gleichfalls überzeugt bin, daß „dergleichen Staatsbeamte am allernachteiligsten und gefährlichsten für die Zusammenhaltung des Ganzen würken“, so muß ich E. K. M. um meine Dienstentlassung bitten, der ich

hier entgegensehe, da ich unter diesen Umständen den Vorsatz nach Memel zu gehen, aufzugeben genötigt bin. Stein."

Die Antwort des Königs vom 4. Januar lautete: „Da der Herr Baron vom Stein unter gestrigem Dato sein eigenes Urteil fällt, so weiß ich nichts hinzuzusetzen." Steins Ersuchen um eine förmliche Entlassungsurkunde blieb unbeantwortet.

Dieser rückhaltlos scharfe Bruch der beiden Männer, der im Schriftwechsel zwischen einem Monarchen und seinem Minister in der Geschichte wohl kaum seinesgleichen hat, war nicht nur ein persönlicher Konflikt, sondern offenbar zugleich der Zusammenstoß zweier heterogenen politischen Prinzipien. Daß sich in dem Verhältnis zwischen dem Könige und Stein dieser prinzipielle Gegensatz personifiziert, das war von fortwirkender Bedeutsamkeit für die nunmehr erst anhebende wirkliche Reformarbeit Steins. Unter einem monarchischen Regiment hätte füglich nach einem solchen Bruch in solchen Formen von einer amtlichen Wirksamkeit dieses Ministers keine Rede mehr sein können. Wie völlig mußte der preußische Absolutismus zusammengebrochen sein, wenn derselbe Monarch den im Januar weggejagten Minister im Juli bitten ließ, die Leitung der gesamten Regierung zu übernehmen! Und die entscheidende Anregung zur Wiederberufung Steins ging von derselben Stelle aus, die das friderizianische Preußen über den Haufen geworfen hatte. In doppeltem Sinne hat Preußen die Möglichkeit der Steinschen Reform Frankreich und Napoleon zu danken.

Bei den Tilsiter Friedensverhandlungen forderte Napoleon die Entlassung Hardenbergs, der inzwischen die Leitung der auswärtigen Geschäfte übernommen hatte. Am preußischen Hofe erklärte man sich für völlig ratlos wegen der Wahl eines Nachfolgers; auch die Königin Luise wußte „personne, mais personne". Da nannte Napoleon den Namen Steins. Einer seiner Generale hatte ihm günstig über Stein berichtet; auch wußte er sicherlich von dessen Bruch mit dem Könige, wenn nicht auf anderem Wege, so von Friedrich Wilhelm selbst. Denn Napoleon schrieb damals an eben jenen General: „Quant à Stein, j'ignore ce qu'il est; le roi de Prusse en a dit beaucoup de mal; s'il n'est pas trop vieux, je pense qu'il serait avantageux de se l'attacher." Offenbar rechnete Napoleon ganz zutreffend mit der Unmöglichkeit eines innigen Vertrauensverhältnisses zwischen diesem König und diesem Minister nach allem, was vorgefallen war;

nur täuschte er sich in seiner Rechnung, dadurch in Stein ein Werkzeug für sich gewinnen zu können; in welcher Rechnung er durch die ihm berichtete Tatsache bestärkt werden mochte, daß die Steinschen Güter im Westen, in der französischen Machtsphäre lagen. Er konnte nicht wissen, wie gleichgültig solche Rücksichten für einen Mann wie Stein waren. Daneben mochte er der Erwägung Raum geben, daß Steins allgemein gerühmtes Verwaltungstalent die Abzahlung der Preußen auferlegten Kriegskontributionen ermöglichen werde. Allerdings hat dann auch Hardenberg die Berufung Steins dringend empfohlen; noch in der letzten Unterredung, die er mit dem Könige hatte, bezeichnete er Stein als den einzigen Mann, der der gegenwärtigen Lage gewachsen sei. Und so beauftragte der König denn Hardenberg damit, Steins Rückkehr in den Dienst zu erbitten, da er sich selbst so weit immerhin nicht zu überwinden vermochte, auch mit der Wahrscheinlichkeit einer Ablehnung rechnen mußte. Daß er sich aber überhaupt zu der ungeheuren Demütigung verstand, das erklärt sich schließlich nur aus seiner unüberwindlichen Furcht vor Napoleon. Noch im Jahre 1810 hat er selbst dem französischen Gesandten in Berlin gesagt, daß er Stein niemals habe leiden können, ihn immer für einen exaltierten Kopf gehalten habe; und tatsächlich habe der Mann ja alles umgewälzt, was eine der Hauptursachen des gegenwärtigen Zustandes in Preußen sei; Stein habe auch von ihm in unziemlicher Weise gesprochen. Aber die öffentliche Meinung sei ganz auf Steins Seite gewesen; und Napoleon möge sich erinnern, daß er selbst in Tilsit Stein vorgeschlagen habe; „et j'avoue que ce fut son opinion qui détermina mon choix".

Wie Stein einst dem friderizianischen System, dessen innere Überwindung seine historische Mission wurde, sein schnelles Aufsteigen in der preußischen Amtshierarchie und damit die Möglichkeit verdankte, im schaffenskräftigsten Alter eine oberste Stellung zu erlangen, so verdankte er es jetzt der Allgewalt Napoleons, deren Überwindung er vor allen organisieren sollte, daß er als leitender Minister dem widerwilligen Könige aufgezwungen wurde, und so zur höchsten Stufe seiner historischen Wirksamkeit gelangte.

Mit höchster Spannung erwartete man Steins Entschluß. Neben Hardenberg drängten brieflich auch Blücher und die Prinzessin Radziwill, geborene Prinzessin von Preußen, in ihn; letztere bat ihn, die Unbilden zu vergessen, „welche Sie von uns entfernten und deren

sich zu erinnern Sie zu großmütig sein werden in einem Augenblick, wo derjenige, welcher Sie beleidigt hat, nur noch Ihre Teilnahme und Ihre Hilfe verdient". Stein, den die Nachricht vom Tilsiter Frieden in seinem Heimatshaus zu Nassau wieder aufs Krankenlager geworfen hatte, rechtfertigte dies Vertrauen. In dem Antwortschreiben, das der Kranke im Bett liegend seiner Frau diktieren mußte, erklärte er: „In diesem Augenblick des allgemeinen Unglücks wäre es sehr unmoralisch, seine eigene Persönlichkeit in Anrechnung zu bringen." Er nahm den Ruf ohne Bedingungen an. Kaum einigermaßen wiederhergestellt, begab er sich auf die weite und damals besonders beschwerliche Reise von Nassau nach Memel. Unterwegs in Weimar traf er am Hofe Karl Augusts mit Goethe zusammen. Beide Männer gingen gleichgültig und ohne Interesse aneinander vorüber; so völlig fehlte es an einer gemeinsamen geistigen Atmosphäre selbst unter den Führern des deutschen Volkes. Und Stein dachte an die politische Organisation dieses Volkes zu einem nationalen Gemeinwesen von unten herauf!

Fast wäre es nach seiner Ankunft in Memel doch abermals zum Bruche mit dem König gekommen, der immer noch an seinem Kabinett festhalten wollte. Aber dem Einfluß der Königin Luise bei ihrem Manne und ihren dringenden Bitten beim Minister gelang es schließlich eine leidliche Verständigung herbeizuführen. Am 6. Oktober 1807 übernahm Stein die Leitung der Geschäfte. Und zunächst ging die Sache ziemlich gut; denn Stein konnte an Hardenberg über das Verhalten des Königs schreiben: „je ne puis que me louer de la manière dont il me craint." Die Furcht des absoluten Herrschers ermöglichte die Anfänge der Reform.

2.

„Ich halte es für wichtig, die Fesseln zu zerbrechen, durch welche die Bureaukratie den Aufschwung der menschlichen Tätigkeit hemmt, jenen Geist der Habsucht, des schmutzigen Vorteils, jener Anhänglichkeit ans Mechanische zu zerstören, die diese Regierungsform beherrschen. Man muß die Nation daran gewöhnen, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten und aus jenem Zustande der Kindheit hinauszutreten, in dem eine immer unruhige, immer dienstfertige Regierung die Menschen halten will. Der Übergang aus dem alten Zustand der Dinge in eine neue Ordnung darf nicht zu hastig

sein, und man muß die Menschen nach und nach an selbständiges Handeln gewöhnen, ehe man sie zu großen Versammlungen beruft und ihnen große Interessen zur Diskussion anvertraut."

So schrieb Stein an Hardenberg in demselben eben erwähnten Briefe aus den Anfängen seiner Regierung. Schon während des Sommers in der stillen Zurückgezogenheit seines Heimathauses zu Nassau hatte er diesen Grundgedanken in einer ausführlichen Denkschrift entwickelt, die das Programm seiner Reformarbeit enthält. Daß die zerschmetternde Niederlage Preußens nicht bloß das Resultat des Schlachtenglücks, auch nicht lediglich ein Erfolg des Feldherrngenies Napoleons war, daß vielmehr die Ursachen dieses beispiellosen Zusammenbruches sich aus dem innersten Wesen der alten politischen und sozialen Ordnung ergaben, diese Erkenntnis lag klar vor den Blicken des Reformators. Zusammengebrochen war nicht allein das Heer Friedrichs des Großen; vielmehr das ganze friderizianische System, das im politischen Absolutismus oben und im sozialen Feudalismus unten bestand. Damit war die Aufgabe der Regeneration gegeben: Beseitigung der feudalen Gesellschaftsordnung mit ihrem Gegensatze privilegierter und entrechteter Stände, an deren Stelle die freie, privilegienlose, gleichberechtigte bürgerliche Gesellschaft zu treten hatte; Beseitigung der absolutistischen Staatsordnung, der rein persönlichen Herrschaft des Monarchen über eine zusammenhanglose und politisch entmündigte Masse von Untertanen, an deren Stelle die Organisation des Volkes zu einem freien politischen Gemeinwesen durch eine wahre Staatsverfassung zu treten hatte. Das war aber gar nichts anderes, als die Quintessenz der großen Ideen von 1789; es waren die Leitgedanken, deren propagandistische Macht Frankreich und Europa revolutioniert hatte.

Zwiefach hat Stein hier die durchdringende Schärfe seines staatsmännischen Blickes bewährt. Nach einem märchenhaften Siegeslaufe stand Napoleon auf der Sonnenhöhe einer beispiellosen Macht. Unbeirrt durch den Glanz des Weltherrschers zu erkennen, daß die wirkenden Ursachen dieser Erfolge ohnegleichen nicht im System der napoleonischen Diktatur lagen, daß vielmehr diese Diktatur lediglich die gewaltige Schlagkraft eines politisch und sozial regenerierten Volkes, seiner nationalen Einheit zu unerhörter Machtentfaltung nach außen zusammenfaßte, daß also die eigentliche Quelle der unwiderstehlichen Überlegenheit Frankreichs eben seine

nationale Regeneration durch die Ideen von 1789 war, — das bedeutete wahrlich eine Geistestat ersten Ranges. Und ebenbürtig stellt sich daneben ein zweiter Triumph staatsmännischer Klarheit. Der Mann, der ein leidenschaftlicher deutscher Patriot war zu einer Zeit, da außer ihm kaum ein Deutscher noch den Gedanken nationaler Einheit erfaßt hatte, war gewiß kein Freund des siegreichen Frankreich; der Reichsritter, dessen Herz mit trotzigem Stolz an der alten Reichsunmittelbarkeit seines Geschlechts hing, war gewiß kein Parteigänger der siegreichen Revolution, deren Folgen das heilige Reich und alle Reichsunmittelbarkeit zerstört hatten. Doch solche Empfindungen beirrten ihn nicht in der Erkenntnis, daß die politische Wiedergeburt Preußens und durch Preußen Deutschlands nur nach einer fundamentalen Reform im Geiste der Ideen von 1789 möglich war.

Aber freilich, von einer elementaren Volkserhebung, wie sie in Frankreich den Sieg jener Ideen im Gewittersturm der großen Revolution entschieden hatte, war in Deutschland und Preußen nirgends eine Spur; auch im Jammer des größten Unglücks regte sich nichts in dieser politisch leblosen Untertanenmasse. Von energischer Initiative gar nicht zu reden, konnte das Reformwerk nicht einmal auf eine nachhaltige und zielbewußte Unterstützung, auf ein tatkräftiges Verständnis weiterer Volkskreise rechnen. So ergab sich die erstaunliche Aufgabe, den Absolutismus durch den Absolutismus, das persönliche Regiment durch das persönliche Regiment zu überwinden. Die Not der Verzweiflung, die Furcht vor dem Eroberer hatte dem absoluten Monarchen den Führer der Reform als leitenden Minister aufgezwungen; die Furcht vor der eisernen Energie dieses im Augenblick unentbehrlichen Mannes zwang den absoluten Monarchen, es geschehen zu lassen, daß der Reformer mit den Mitteln königlicher Machtvollkommenheit die Wurzeln königlicher Machtvollkommenheit untergrub. So erklärt sich der seltsame Widerspruch, der das Schicksal der Reform, deren Quintessenz die Verdrängung des persönlichen Regiments durch die Selbsttätigkeit der organisierten Bürgerschaft war, so innig mit dem persönlichen Schicksal Steins und seines Regiments verknüpfte.

Das Werkzeug, mittels dessen der fürstliche Absolutismus seine Allgewalt durchgesetzt, jede Teilnahme des Volkes in Verwaltung und Gericht, in der Staatsleitung wie in der städtischen Selbstverwaltung vernichtet hatte, war der Berufsstand des fürstlichen

Dienertums, die Bureaukratie gewesen. Sie war neben dem stehenden Heer geradezu der Exponent des absoluten Systems; deshalb mußte die Reform ihre schärfste Spitze gegen die Herrschaft dieser Bureaukratie richten. Mit grimmigem Nachdruck wendet sich Stein gegen die ihm in tiefster Seele verhaßte Schreiberkaste, obwohl er ihr doch selbst angehörte, und zwar gerade jener vom friderizianischen System bevorzugten Spielart, der Verbindung des grundbesitzenden Adels mit dem Berufsamt. Auch hier wieder konnte die Bureaukratie nur vom Chef der Bureaukratie überwunden werden. „In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landeskollegia drängt sich leicht und gewöhnlich ein Mietlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienstmechanism, eine Unkunde des Bezirks, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überladen sind, und der die geringhaltigeren sich entziehen . . . Der Formenkram und Dienstmechanism in den Kollegien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert, und an seine Stelle tritt ein lebendiger, fest strebender, schaffender Geist und ein aus der Fülle der Natur genommener Reichtum von Ansichten und Gefühlen."

Seit Jahrhunderten hatte die Bureaukratie ihren Lebensberuf darin gesehen, die Bevölkerung von jeder Teilnahme am öffentlichen Leben auszuschließen und zu entwöhnen, durch erdrückende Bevormundung jeden kommunalen und politischen Gemeingeist zu ertöten. Es war ihr glänzend gelungen; der völlige Zusammenbruch auch der äußeren Machtstellung des längst innerlich vermorschten Systems hatte ihr Werk gekrönt. Nunmehr will der größte Sproß, der je aus ihr hervorgegangen, sie zwingen, den Rest ihrer Macht dazu zu verwenden, um den Schaden, den sie gestiftet, wieder zu heilen, ihr Werk rückgängig und durch die Erziehung des Volkes zu freier Selbsttätigkeit im öffentlichen Leben sich selbst überflüssig zu machen. Denn zur Freiheit und Selbständigkeit mußte dieses Volk freilich erst erzogen werden, nachdem es Jahrhunderte hindurch mit allen Mitteln zur Knechtschaft und Unselbständigkeit gedrillt worden war; ein um so schwierigeres Werk, als offenbar eine natürliche Begabung jener Erziehung nicht sonderlich zu Hilfe kam.

Die Voraussetzung politischer Freiheit und Selbständigkeit ist die persönliche, wirtschaftliche und soziale Freiheit und Selbständigkeit.

So spricht Stein mit Vorliebe von dem „Eigentümer“ als dem selbsttätigen Bürger im kommunalen wie im politischen Gemeinwesen. Aber auch wirtschaftlich darf keine kastenmäßige Abschließung das Herabsinken untüchtiger und das Aufsteigen tüchtiger Elemente zu Eigentum und politischer Selbständigkeit verhindern. „Alle Kräfte der Nation werden in Anspruch genommen, und sinken die höheren Klassen derselben durch Weichlichkeit und Gewinnsucht, so treten die folgenden mit verjüngter Kraft auf, erringen sich Einfluß, Ansehen und Vermögen, und erhalten das ehrwürdige Gebäude einer freien, selbständigen, unabhängigen Verfassung.“ Die elementarste Forderung der Regeneration ist also die Beseitigung jeder persönlichen Unfreiheit, wie sie in der agrarischen Organisation des flachen Landes noch bestand, die Aufhebung aller wirtschaftlichen und sozialen Privilegien und Rechtsminderungen der Stände, die Herstellung staatsbürgerlicher Rechtsgleichheit. Die Durchsetzung dieses Fundamentalprinzips war ja auch die erste und entscheidende Errungenschaft der großen Revolution, der erste schöpferische Akt der Constituante gewesen, mit dramatischem Schwung in jener berühmten Nacht des 4. August 1789 in Szene gesetzt. An diesem Prinzip hat auch die Napoleonische Diktatur in klarer Erkenntnis seiner propagandistischen Kraft unverbrüchlich festgehalten; im Gefolge ihrer siegreichen Waffen zog die Herrschaft dieses Prinzips überall in die unterworfenen Länder ein. Noch von Tilsit aus hatte Napoleon an seinen Bruder Jérôme, den eben ernannten König von Westfalen, geschrieben, daß die neue Verfassung dieses Königreichs jene leeren und lächerlichen Standesunterschiede zwischen den verschiedenen Schichten des Volkes beseitigen müsse. Er wiederholte bald darauf die Anweisung, daß sich der neue König durchaus auf den dritten Stand stützen und jede feudale Mediatobrigkeit abschaffen müsse; das werde seine Grenze gegen Preußen besser sichern als die Elbe. Und wie hier im Westen, so wurde auch im Osten des verkleinerten Preußen, im Herzogtum Warschau unter französischem Einfluß sofort das Prinzip sozialer Gleichheit und der persönlichen Freiheit des Landvolkes proklamiert. Unter diesen Umständen war die Gutsuntertänigkeit der Bauernschaften und das Ständesystem des preußischen Landrechts von vornherein unhaltbar, so daß Stein schon bei seiner Ankunft in Memel den Entwurf des entscheidenden Gesetzes vorbereitet fand. Es war der erste große Akt der Reform, unter den er seinen Namen setzte:

das Edikt vom 9. Oktober 1807 „den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner betreffend".

Dieses Edikt mit dem schlichten Namen ist von Theodor von Schön, der an seiner Ausarbeitung hervorragendsten Anteil hatte, als die magna carta und Habeas-corpus-Akte Preußens bezeichnet worden. Und von der Gegenseite wurde, wohl freilich unbewußt, diese hohe Schätzung bestätigt, indem man im adligen Kasino zu Berlin der Herzensmeinung preußischer Ritterschaft den tief empfundenen Ausdruck gab: lieber möchte man noch drei Schlachten von Auerstädt verlieren als ein solches Gesetz erleben! In der Tat enthielt das Edikt den völligen Bruch mit dem sozialen Prinzip, auf dem bis dahin das politische und wirtschaftliche System des preußischen Absolutismus beruhte, wie es erst 13 Jahre zuvor im preußischen Landrecht kodifiziert worden war. Die Zerreißung des Volkes in die drei Geburtsstände des Adels, des Bürger- und Bauernstandes wurde aufgehoben; der Erwerb von Rittergütern den Bürgern und Bauern ebenso freigegeben, wie dem Adel und dem Bauernstande der Betrieb bürgerlicher Gewerbe. Die Patrimonialherrschaft des Rittergutsbesitzers und damit die Gutsuntertänigkeit der Bauern sollte fallen; „nach dem Martinitage 1810 gibt es nur freie Leute". Die Fesselung an die Scholle, der Zwangsgesindedienst, die Einholung einer Genehmigung des Gutsherrn zur Veräußerung oder Belastung eines bäuerlichen Grundstücks, zur Verheiratung der Bauern wie zu ihrem Übergang in ein bürgerliches Gewerbe wurden beseitigt. So legte dies Edikt in Wahrheit die Axt an die Wurzeln der feudalen agrarischen Organisation, die zugleich die Wurzeln des absoluten Fürstenstaates waren. Aber freilich machte sich hier der Unterschied der Intensität zwischen einer Umbildung von oben und einer Umwälzung von unten bedeutungsvoll geltend.

In der unmittelbaren Konsequenz des Edikts hätte die Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei gelegen. Diese Aufhebung entsprach auch durchaus der Überzeugung und Absicht Steins, sowie zwar nicht aller, aber doch seiner bedeutendsten Mitarbeiter. Trotzdem war sie im Edikt nicht enthalten. Während der ostpreußische Adel aus wirtschaftlichen Gründen zum großen Teil den befreienden Prinzipien des Edikts nicht mit dem blindwütigen Hasse des pommerschen und brandenburgischen Junkertums

gegenüberstand, setzte er sich gegen die Beseitigung der Patrimonialgerichtsbarkeit ebenfalls energisch zur Wehr; und die Reform von oben mochte dem bisher so einflußreichen Stande nicht wohl zumuten, was ihm eine Bewegung von unten ohne weiteres abgezwungen hätte. Zudem war die Organisation staatlicher Gerichte für diese unterste Instanz zunächst noch arg im Rückstande. Gegen die augenblickliche Aufhebung der Patrimonialpolizei aber kam ein weit bedeutungsvolleres Moment in Betracht. An ihre Stelle hätte die kommunale Organisation der Landgemeinden treten müssen, die auch durchaus im Plane Steins lag. Nun war durch das Edikt allerdings die erste Voraussetzung für eine kommunale Organisation des platten Landes, die persönliche Freiheit der Bauern verwirklicht; noch aber fehlte es an einer weiteren notwendigen Voraussetzung dafür, an der wirtschaftlichen Selbständigkeit des bäuerlichen Grundbesitzes. Wohl wiesen die Prinzipien des Edikts auch die Wege für diese Entwicklung; jedoch unmittelbar griffen seine Bestimmungen in das dingliche Rechtsverhältnis zwischen Rittergut und Bauernland, in die vermögensrechtlichen Ansprüche, Leistungen und Lasten noch nicht ein. Hier und da versuchten zwar einige Bauernschaften eigenmächtig die wirtschaftlichen Konsequenzen der neuen Freiheit zu ziehen, indem sie die Leistung von Diensten und Abgaben an den Gutsherrn einstellten; sie wurden aber schleunigst zur Räson gebracht. Charakteristisch ist die naive Verlegenheit, die aus dem Bericht einer Regierungsbehörde spricht; sie meint, eine offizielle Interpretation des Edikts würde zwar zweckmäßig sein, um den übertriebenen Ansprüchen daraus entgegenzutreten, wenn man nicht fürchten müßte, dadurch erst recht die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf die fatale magna carta zu lenken. Die Bureaukraten der alten Schule schmeichelten sich also noch mit der Hoffnung, das Edikt tot schweigen zu können. Das gelang nun allerdings nicht; die persönliche Emanzipation der Bauern wurde tatsächlich durchgeführt. In glatter und schneller Weise aber auch ihre wirtschaftliche Selbständigkeit, ihre Befreiung von Abgaben aller Art, von Hand- und Spanndiensten für das Rittergut zu realisieren, das war für eine Reform von oben eine weit schwierigere Aufgabe. Hier hatte in jahrhundertelanger Vergewaltigung des Bauernstandes der Landadel überaus ungleichartige und unentwirrbare Zustände geschaffen, die für ihn die Quelle angeblich wohlerworbener Rechte

geworden waren. Bei ihrer Verteidigung berief er sich nicht nur auf teure Privilegien, sondern auf die Heiligkeit des Eigentums. Die französische Revolution hat diese Verknotungen der gutsherrlich bäuerlichen Verhältnisse rasch und glatt durchhauen; die preußische Reform hat ihre Regulierung zum Gegenstand einer langwierigen, wiederholt unterbrochenen Gesetzgebung während eines halben Jahrhunderts gemacht, deren schließliches Resultat eine gewaltige Verstärkung des Großgrundbesitzes auf Kosten des Bauernlandes gewesen ist.

Diese Verhältnisse waren es, die eine höchst bedeutsame Einschränkung der Reorganisation zur unmittelbaren, und ihre Verstümmlung zur mittelbaren Folge hatten. Die ganze Tendenz des Oktoberedikts ging, wie auf Beseitigung der ständischen Rechtsunterschiede, so auf Beseitigung des rechtlichen Gegensatzes von Stadt und Land, der neben jenen die Grundlage des alten Systems gebildet hatte. Der große Gedanke eines allgemeinen Staatsbürgertums erscheint um deswillen als Prinzip einer Urbanisierung des ganzen Staatswesens, weil durch ihn die bürgerliche Freiheit und Gleichberechtigung, die ursprünglich das Charakteristikum der Städte gewesen war, auf das agrarische Land hinausgetragen, auf den ganzen Staat ausgedehnt wird. Für die persönliche Rechtsstellung der Landbewohner hat das Edikt diesen großen Gedanken realisiert; jetzt bedurfte es nicht mehr der Stadtluft, um den Menschen persönlich frei zu machen. Aber nunmehr in weiterer Konsequenz auch eine gleichwertige politische und administrative Organisation für Stadt und Land herzustellen und damit an Stelle dieses alten Gegensatzes eine höhere Einheit zu schaffen, das ist der Reform eben in Folge der dargelegten ländlichen Verhältnisse doch nicht gelungen. Nur für die Städte vermochte sie ihren eigensten Grundgedanken zu realisieren, indem sie das vom absoluten Polizeistaat gewaltsam unterdrückte korporative Gemeinwesen der Stadt wiederbelebte und als Fundament der politischen und administrativen Regeneration dem neuen Staatswesen einfügte. Das gibt der Städteordnung ihre eigenartig dominierende Stellung im Ganzen des Reformwerks wie in der inneren Entwicklungsgeschichte des preußischen Staates. Durch sie ward abermals und in ganz spezifischem Sinne die Stadtverfassung zur Keimzelle der modernen Staatsverfassung. Daß die große Reform ein Torso blieb, indem sie ihr Organisationsprinzip nur für die städtische, nicht für die ländliche Bevölkerung durchzuführen vermochte und so einen unausgeglichenen Gegensatz von Stadt

und Land bestehen lassen mußte, das erhöht noch die prinzipielle Bedeutung der Städteordnung für die weitere innerstaatliche Entwicklung. Denn das immanente, freilich auch heute noch nicht erreichte Ziel dieser Entwicklung ist eben die Urbanisierung des Staates in dem Sinne einer Ausdehnung der fundamentalen Organisationsgedanken der ersten Städteordnung auf die Gesamtheit des staatlichen Gemeinlebens.

Die Zertrümmerung der geburtsständischen Gesellschaftsordnung, die Herstellung persönlicher Freiheit und sozialer Gleichheit sollten nach dem Plane der Reform die Bildung einer „Nation“, eines einheitlichen Staatsvolkes ermöglichen, um so jenes „sehr neue Aggregat vieler einzelnen durch Erbschaft, Kauf, Eroberung zusammengebrachter Provinzen“, das bisher die preußischen Staaten darstellten, in ein wirkliches, organisch einheitliches Staatswesen zu verwandeln. Der Einheit des persönlich monarchischen Regiments hatte diese staatsbildende Kraft versagt; war sie demnach nur von der Einheit eines nationalen Gemeinwillens zu erhoffen, so mußte das Staatsvolk notwendig zu einem einheitlichen korporativen Gemeinwesen organisiert werden. In jener charakteristischen, unmittelbar vor der Katastrophe entworfenen Denkschrift hatte sich Stein mit der Konstatierung der Tatsache begnügt, daß Preußen keine Staatsverfassung habe, weil die oberste Gewalt nicht zwischen dem Oberhaupt und den Stellvertretern der Nation geteilt sei; er hatte daraus nur die um so dringendere Notwendigkeit einer guten Regierungsverfassung, d. h. die Beseitigung der Auswüchse des rein persönlichen Regiments, der Kabinettsregierung hergeleitet. Jetzt nach der Katastrophe führte er diese Reorganisation der Regierungsverfassung mit Nachdruck durch. Das Kabinett wurde aufgelöst; an die Stelle der alten schwerfälligen und verwickelten Zentralinstanzen sollten die modernen Ministerien der fünf Realressorts treten; auch in der Provinzialinstanz erhielten die Kriegs- und Domänenkammern eine zweckmäßigere Gestaltung als Bezirksregierungen; ferner ward das Prinzip der Trennung von Justiz und Verwaltung durchgeführt. Daß alle diese Maßregeln zwar augenblicklich notwendig und nützlich waren, daß sie jedoch für sich allein keineswegs zu jenem hohen Ziele führen konnten, das mußte klar vor den Blicken der Reformer liegen; darüber hat sich namentlich Stein selbst keiner Täuschung hingegeben. Durch alle Verbesserungen der Regierungsorganisation kam man der Organisation des Volkes

zu einem einheitlichen Gemeinwesen noch nicht näher; ja alle jene Verbesserungen waren doch schließlich auf den Flugsand eines persönlichen Individualwillens gebaut und daher von problematischer Dauerhaftigkeit, so lange das absolutistische System selbst aufrechtstand, so lange an der obersten Gewalt nicht Vertreter des Volkes verfassungsmäßigen Anteil hatten.

Die Trennung der Justiz von der Verwaltung ist selbst eine bloße Verwaltungsmaßregel, kein organisatorisches Rechtsprinzip, so lange der alleinige Wille des absoluten Monarchen höchste Rechtsquelle, oberste Norm für Rechtsprechung und Verwaltung, so lange er Gesetz ist. Zur Wahrheit kann jene Scheidung nur im Rahmen der Trias politica, der konstitutionellen Differenzierung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung werden, der unentbehrlichen Voraussetzung jedes Rechtsstaates. Die geplante Zuziehung eines Staatsrats bei der Gesetzgebung änderte nichts an dem Prinzip des Absolutismus, da seine Zusammensetzung wie die Wirksamkeit seiner Beschlüsse doch schließlich allein vom Willen der Krone abhängig blieb. Mit sicherem Blicke hatte Stein in der Kabinettsregierung und der subalternen Stellung der Minister unerträgliche Konsequenzen des alten Systems erkannt; denn diese Erscheinungen waren — und sind untrügliche Symptome persönlichen Regiments. Aber es sind doch eben nur Symptome; und Stein hätte ein politischer Pfuscher sein müssen, wenn er mit seiner ganzen Energie nur auf die Symptome los kuriert hätte, ohne der Ursache, die sie jeder Zeit wieder neu erzeugen mußte, dem persönlichen Regiment selbst zu Leibe gehen zu wollen. War es ihm für den Augenblick gelungen, den Einfluß des Kabinetts zu brechen, so verkannte er sicher am wenigsten, daß er diesen Erfolg lediglich der Furcht des Monarchen vor seiner rücksichtslosen Energie als des in der verzweifelten Situation nun einmal unentbehrlichen Mannes verdankte; daß daher dieses Kabinett zu günstigerer Stunde wiederkommen könne und würde. Und lediglich demselben Zwange der Umstände hatte er es doch auch zu danken, wenn er zur Zeit nicht der Gefahr ausgesetzt war, abermals als widerspenstiger und ungehorsamer Bedienter abgekanzelt und weggejagt zu werden. Wie kann denn überhaupt die Stellung der Minister sich von dem Niveau oberster Subalternbeamter zu dem selbständiger Staatsmänner erheben, so lange sie rechtlich doch nichts anderes als die Vollstrecker königlicher Befehle, die nach Belieben

ernannten und abgesetzten Bedienten des Monarchen sind, in dessen Gunst allein ihr Einfluß wurzelt? So notwendig jener Wandel war, so unmöglich war er ohne Überwindung des Absolutismus selbst, ohne eine Staatsverfassung, die den Ministern eine selbständige Stellung zwischen Krone und Parlament, die Eigenschaft von Organen des Staates, nicht mehr von Fürstendienern gab.

Stein selbst und die ihm am nächsten stehenden Reformer hegten denn auch über die Notwendigkeit des Übergangs vom Absolutismus zum Verfassungsstaat nicht den geringsten Zweifel. In verschiedenen Wendungen hat Stein den Gedanken wiederholt: „Teilnahme der Nation an Gesetzgebung und Verwaltung bildet Liebe zur Verfassung, eine öffentliche richtige Meinung über Nationalangelegenheiten und die Fähigkeit bei vielen Bürgern, die Geschäfte zu verwalten. Die Geschichte lehrt, daß es viel mehr große Feldherren und Staatsmänner in freien als in despotischen Verfassungen gibt." Nun aber stand er einem politisch völlig teilnahmlosen Volke gegenüber, dem der Wille zur Macht, jedes tatkräftige Interesse für staatliche Dinge durchaus fehlte, das neben einem in diesem Maße seltenen Mangel natürlicher politischer Begabung noch an den Folgen des grenzenlosen Bevormundungssystems, der ständischen Zerrissenheit und Unfreiheit krankte. Demgegenüber nicht an der Zukunft zu verzweifeln, vielmehr an die Möglichkeit einer Erziehung der Nation zu politischer Selbständigkeit und Selbsttätigkeit zu glauben, das war jedenfalls ein Beweis von nicht gewöhnlichem Optimismus. Und mit richtigem Blick erkannte Stein, daß neben dem völligen Mangel politischer Initiative großen Stiles in der Bevölkerung doch eine gewisse Geschäftstüchtigkeit und ein praktischer Sinn im einzelnen bestand. Eine politische Umgestaltung aus eigener Kraft oder auch nur die energische Unterstützung einer solchen Umgestaltung von unten her war freilich nicht zu erhoffen; wohl aber das Vorhandensein einer genügenden Anzahl gebildeter, verständiger und praktischer Männer, „die mit Erfolg dem ihnen angewiesenen Geschäftskreise vorstehen würden". Hier, bei der bürgerlichen Selbstverwaltung im angewiesenen Geschäftskreise sollte die Erziehung des Volkes zur politischen Freiheit einsetzen. Der Versuch, der sofort bei der Umbildung der Bezirksregierungen mit der Berufung bürgerlicher Ehrenbeamten in diese Kollegien gemacht werden sollte, war ein allzu unvermitteltes Experiment, das mißglückte, weil man zur Gewinnung jener

bürgerlichen Repräsentanten zunächst noch auf die alten, abgelebten Landstände zurückgreifen mußte. Der natürliche Ausgangspunkt für die Verwirklichung jenes großartigen Planes der politischen Erziehung eines unpolitischen Volkes war vielmehr die Reorganisation der kommunalen Selbstverwaltung. Die Emanzipation der Gemeinden von der ertötenden Bevormundung des absoluten Polizeistaates mußte zunächst im Verbande der engsten Gemeinwesen den korporativen Gemeinwillen neu beleben und den jeder öffentlichen Betätigung entwöhnten Untertanen wieder an die aktive Teilnahme des Bürgers im Gemeinleben gewöhnen. Damit wurde die Grundlage gewonnen für eine Reorganisation der nächst höheren Verbände, die an Stelle der altständischen Rudimente eine moderne Kreis- und Provinzialvertretung setzen konnte. Die Krönung dieses organischen Aufbaues würde dann eine Nationalrepräsentation bilden, in der die Einheit eines lebendigen staatlichen Gemeinwesens an Stelle der bloß mechanischen Zusammenfassung des absoluten monarchischen Regiments sich verwirklichte; durch die der staatliche Gemeinwillen als Quelle von Recht und Gesetz an die Stelle des individuellen Herrscherwillens trat; und deren Mitglieder zur Erfüllung dieser hohen Funktion durch die freie und verantwortliche Arbeit in der kommunalen und provinziellen Selbstverwaltung vorbereitet waren, wie die Bevölkerung durch die Organisation jener engeren Verbände zu einem korporativen Gemeinleben und zu politischer Betätigung im großen Staatsverbande erzogen war.

Die Ausführung dieses großartigen Planes sofort in Angriff zu nehmen, ward durch die oben dargelegte Rückständigkeit der agrarischen Zustände und durch die mächtigen Einflüsse erschwert, die in jener Rückständigkeit ihr soziales Klasseninteresse verteidigten. Der rücksichtslosen Energie Steins erschienen diese Widerstände keineswegs als unüberwindlich; und vielleicht hätte er sie überwunden und damit die Entwicklung des preußischen Staates um rund ein Jahrhundert beschleunigt, wenn die Verhältnisse, durch deren Zwang die Krone unter seine Macht gebeugt worden war, ihn länger in dieser Macht erhalten hätten. In jedem Falle aber war es natürlich, daß man das große Werk zunächst an dem Punkte begann, wo die Hemmnisse der agrarischen Wirtschaftsordnung und der feudalen Rudimente nicht im Wege standen, bei den Städten. Wohl hatte die Wiedergeburt korporativer Stadtverfassung und Autonomie fast die Bedeutung einer vollen Neuschöpfung, nachdem die Jahrhunderte patrimonialer Er-

starrung und absolutistischer Unterdrückung den bürgerlichen Gemeingeist ertötet und das einst lebensvolle städtische Gemeinwesen zu einer willenlosen Staatsanstalt herabgedrückt hatten. Doch konnte man hier immerhin an Erinnerungen der Vergangenheit anknüpfen; die noch vorhandenen Rudimente älterer Zustände waren hier nicht wie auf dem Lande zu beseitigen, vielmehr in ihrer ursprünglichen Gestalt und Bedeutung wiederherzustellen. Das Prinzip persönlicher Freiheit und wirtschaftlicher Selbständigkeit war ja die wichtigste Wurzel aller bürgerlichen Entwicklung, eine elementare Errungenschaft städtischen Wesens, die in allem Jammer der letzten Jahrhunderte doch nicht völlig verloren gegangen war. Und wenn es der schöpferische Leitgedanke des ganzen Reformwerks war, den korporativen Charakter alles politischen Gemeinlebens organisatorisch auszugestalten, so knüpfte es damit eben an den ursprünglichen und immanenten Charakter städtischer Verfassung an. Dieses ihr eigenstes Wesen war durch Patrimonialität und Absolutismus entstellt und unterdrückt worden; mit deren Beseitigung nahm das städtische Wesen wieder seine natürliche organische Gestalt an; es war eine Wiederherstellung im besten Sinne. Die korporative Organisation der Staatsverfassung begann mit der Neubelebung der korporativen Stadtverfassung, die Urbanisierung des Staates mit der Reurbanisierung der Stadt. Das ist die gewaltige Bedeutung der Steinschen Städteordnung vom 19. November 1808, des einzigen unter Stein selbst noch zu völligem Abschluß gelangten Reformwerks, des weitaus besten und fruchtbarsten Werkes der ganzen preußischen Gesetzgebung.

3.

Schon die Denkschrift von Nassau hatte die Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung als einen fundamentalen Punkt in das Reformprogramm aufgenommen. Das schonungslose Verdammungsurteil, das Stein über die bureaukratische Schreiberkaste fällte, traf in ganz gleicher Weise auch die damaligen Stadtmagistrate, die ja völlig zu einer Unterstufe der Bureaukratie entartet waren. Hier sollte durch die Reorganisation die Kooptation auf Lebenszeit beseitigt und statt dessen die Wahl der Ratsmitglieder durch die Bürgerschaft auf Amtstermine von einigen Jahren eingeführt, auch sollten die Stellen bis auf wenige Ausnahmen wieder zu unbesoldeten Ehren-

ämtern werden. Das Ernennungs- und Prüfungsrecht der Regierung wird auf ein bloßes Bestätigungsrecht reduziert; dagegen tritt dem Magistrat ein von der Bürgerschaft erwähltes Repräsentantenkollegium gleichberechtigt zur Seite. Die Bürgerschaft soll Einblick in die städtischen Angelegenheiten erhalten, um ihr Interesse daran zu beleben; die städtischen Jahresrechnungen sollen jedem Hausbesitzer zur Einsicht offen liegen, während die staatliche Etatskontrolle wegfällt, wie überhaupt die Regierung auf ein allgemeines Aufsichtsrecht beschränkt wird. „Mit einem Worte: der Schwerpunkt der Stadtverwaltung wird von oben nach unten verlegt.“ (Lehmann.) Die so befreite Kommunalverwaltung soll für die Disposition über ihr Vermögen, für die Ortspolizei, für die öffentlichen Unterrichtsanstalten, das Armenwesen und die sonstigen Gemeindebedürfnisse zuständig sein. Die geniale Überlegenheit Steins in der schöpferischen Anregung bewährt sich auch hier; mit diesen wenigen Strichen sind die befreienden Grundgedanken der ganzen Städteordnung bereits im wesentlichen Umriß vorgezeichnet. Die Ausführung ins Einzelne mußte er natürlich anderen überlassen; aber auch in den späteren Stadien war es seiner Leitung zu danken, daß jene entscheidenden Grundgedanken immer wieder gegen Bedenklichkeiten und Ängstlichkeiten aller Art zur Geltung gebracht, hemmende Differenzen ausgeglichen wurden, und daß das Werk doch noch zum glücklichen Abschluß kam in dem Augenblick, da ihm bereits die Zügel der Macht entglitten.

Es ist ein deutlicher Beweis dafür, wie sehr Steins Persönlichkeit die treibende Kraft der ganzen Reform war, daß während der Zeit, da er durch die dringendsten und unaufschieblichsten Sorgen anderer Art völlig in Anspruch genommen war, bis in den Sommer 1808 hinein die Sache nicht in Fluß kam. Und wie wenig auf eine wirksame Unterstützung des Befreiungswerkes von unten her, durch die zu befreiende städtische Bürgerschaft selbst zu rechnen war, das zeigt sich deutlich an einem Entwurf, der damals von den Ältesten der Königsberger Bürgerschaft ausging, dem einzigen, der überhaupt aus bürgerlicher Initiative entsprang. Nur für Königsberg sollte diese Reform gelten; und das Ganze war so engherzig und verzopft, ließ bis auf einige technische Verbesserungen alles beim Alten und entsprach so wenig der großen Idee des gesamten Planes, daß es auf die weitere Entwicklung ohne jeden Einfluß blieb.

Dagegen fand Stein zur selben Zeit einen wahrhaft kongenialen Mitarbeiter in der Person seines Königsberger Hausgenossen, des Polizeidirektors und früheren Stadtrats Frey. Diesem Manne gebührt nächst Stein selbst das weitaus höchste Verdienst um die Schaffung des großen Fundamentalgesetzes. Unsere öffentliche Meinung hat ihm dies durch völlige Vergessenheit gedankt; in Treitschkes deutscher Geschichte ist sein Name nicht einmal erwähnt, und erst Ernst Meier, besonders aber Max Lehmann haben ihn und sein Verdienst endlich wieder ans Licht gezogen. Freilich war er schon bei Lebzeiten, gerade als er seine bedeutungsvollste Wirksamkeit zu entfalten im Begriff war, allerhöchster Ungnade verfallen. In einem Privatbriefe, der an den Kommandanten von Königsberg in Beantwortung von Anfragen dieses Offiziers geschrieben und „dem Heiligtum der Verschwiegenheit anvertraut“ war, hatte Frey sich über Mißstände des alten Systems sehr deutlich und gar nicht militärfromm geäußert. Der Empfänger, Oberstleutnant v. Schlieffen hielt es für ehrenhaft, diesen Privatbrief dem König mitzuteilen. Der geriet natürlich in höchsten Zorn und wollte den allzu offenherzigen Polizeidirektor sofort absetzen. Da nahm sich Stein, der zur Zeit in Berlin weilte, energisch seines Gesinnungsgenossen an; er gab ihm in der Sache durchaus recht, nötigte sich aber um des lieben Friedens willen eine Rüge der angeblich rücksichtslosen Form ab. Er, der wegen seiner göttlichen Grobheit und seines beißenden Sarkasmus so manchen schroffen Zusammenstoß mit dem Könige gehabt hatte, sah sich selbst sicherlich nur mit bitterem Lächeln in der Rolle eines Hofmeisters für ziemliche und devote Umgangsformen. Immerhin ward Frey so vor der Amtsentsetzung bewahrt; aber er ist sein Leben lang im Schatten geblieben und hat es bis an seinen 1831 erfolgten Tod nur zum zweiten Direktor der Königsberger Regierung gebracht. Das war der königliche Lohn eines Beamten, der an dem größten Werke der preußischen Gesetzgebung hervorragendsten Anteil gehabt hatte; und das Volk, dessen Befreiung er vorbereitet hatte, dankte ihm dadurch, daß es seinen Namen in Vergessenheit begrub. Die Würdigung solcher Tatsachen trägt manches zum Verständnis unserer politischen Geschichte bei!

Freys Welt- und Staatsanschauung wurzelte durchaus im Boden des damaligen geistigen Lebens der Königsberger Intelligenz, deren Gedankenbann überhaupt von bedeutungsvollem Einfluß auf den

Kreis der Reformer und ihr Werk gewesen ist. Materielle und ideelle Momente hatten zur Bildung dieser eigenartigen geistigen Atmosphäre zusammengewirkt. Ähnlich wie die rheinisch-westfälischen Territorien, wenn auch aus anderen wirtschaftlichen Gründen, hatte sich Ostpreußen schon vor der Katastrophe in Opposition gegen das friderizianische System befunden, das wesentlich auf die Verhältnisse der mittleren Provinzen zugeschnitten war. Ihre gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen wiesen den ostpreußischen Agraradel wie die Kaufleute und Rheder der Ostseehäfen auf den freien Handelsverkehr namentlich mit England hin. Daher hatte sich hier schon längst bei Adel und Kaufmannschaft eine starke Abneigung gegen die prohibitive Wirtschaftspolitik des Merkantilsystems geltend gemacht; daher fanden auch die wirtschaftlich befreienden Maßregeln der Reform im ostpreußischen Adel bei weitem nicht den erbitterten Widerstand, wie bei den Junkern der mittleren Provinzen. Daher vor allem fielen die Lehren der von Adam Smith begründeten neuen Nationalökonomie, deren erster und eifrigster Apostel in Deutschland der Königsberger Professor Kraus war, hier auf überaus fruchtbaren Boden. Und wie Kraus in engen persönlichen Beziehungen zu dem großen Weisen von Königsberg, Immanuel Kant, gestanden hatte, so ergänzten sich auf das innigste jene ökonomischen Lehren und die Postulate der Kantschen Vernunftphilosophie vom reinen Rechtsstaat. Wie hier im Namen des Denkgesetzes und der Autonomie des sittlichen Willens der Bruch mit dem eudämonistischen Polizeistaat, so wurde dort im Interesse des wirtschaftlichen Gedeihens der Einzelnen wie der Gesamtheit der Bruch mit der merkantilistischen Bevormundungspolitik gefordert. War diese das wirtschaftliche Seitenstück des polizeistaatlichen Absolutismus gewesen, so war die Rechtsstaatsphilosophie das politische Seitenstück zur Wirtschaftslehre Adam Smiths. Es war keiner im ganzen Kreise der Reformer, der nicht unter dem geistigen Einflusse dieser Lehren gestanden hätte; am wenigsten unmittelbar noch Stein selbst; aber auch ihn verband mit dieser Richtung die gemeinsame Bekämpfung der polizeistaatlichen und merkantilistischen Bevormundung.

Die erst nach Steins Sturze publizierte, aber schon unter seiner Leitung entworfene Geschäftsinstruktion für die Regierungen nahm geradezu eine programmatische Abhandlung über die Verderblichkeit des bisherigen Systems und über die Anwendung der Grundsätze

von Adam Smith und Kant in sich auf. Da heißt es unter anderem: „Bei allen Ansichten, Operationen und Vorschlägen der Regierungen muß der Grundsatz leitend bleiben, niemand in dem Genuß seines Eigentums, seiner bürgerlichen Gerechtsame und Freiheit, so lange er in den gesetzlichen Grenzen bleibt, weiter einzuschränken, als es zur Beförderung des allgemeinen Wohles nötig ist, einem jeden innerhalb der gesetzlichen Schranken die möglichst freie Entwicklung und Anwendung seiner Anlagen, Fähigkeiten und Kräfte, in moralischer sowohl als physischer Hinsicht zu gestatten, und alle dagegen noch obwaltende Hindernisse baldmöglichst auf eine legale Weise hinweg zu räumen." Demgemäß wird als Ziel proklamiert: „die möglichste Gewerbefreiheit, sowohl in Absicht der Erzeugung und Verfeinerung, als des Vertriebs und Absatzes der Produkte. Es ist dem Staate und seinen einzelnen Gliedern immer am zuträglichsten, die Gewerbe jedesmal ihrem natürlichen Gange zu überlassen, d. h. keine derselben vorzugsweise durch besondere Unterstützungen zu begünstigen und zu heben, aber auch keine in ihrem Entstehen, ihrem Betriebe und Ausbreiten zu beschränken, insofern das Rechtsprinzip dabei nicht verletzt wird, oder sie nicht gegen Religion, gute Sitten und Staatsverfassungen anstoßen. Es ist unstaatswirtschaftlich, den Gewerben eine andere als die eben bemerkte Grenze anweisen und verlangen zu wollen, daß dieselben von einem gewissen Standpunkt ab in eine andere Hand übergehen, oder nur von gewissen Klassen betrieben werden. Neben dieser Unbeschränktheit bei Erzeugung und Verfeinerung der Produkte ist Leichtigkeit des Verkehrs und Freiheit des Handels sowohl im Inneren als mit dem Auslande ein notwendiges Erfordernis, wenn Industrie, Gewerbefleiß und Wohlstand gedeihen soll, zugleich aber auch das natürlichste, wirksamste und bleibendste Mittel ihn zu befördern." Es folgt eine prinzipielle Erklärung gegen die merkantilistische Lehre von der Handelsbilanz und für die wohltätigen Wirkungen der Handelsfreiheit und des kaufmännischen Spekulationsgeistes. „Es ist nicht notwendig, den Handel zu begünstigen, er muß nur nicht erschwert werden. Eben diese Freiheit im Handel und Gewerbe schafft zugleich die möglichste Konkurrenz in Absicht des produzierenden und feilbietenden Publikums, und schützt daher das konsumierende am sichersten gegen Teuerung und übermäßige Preissteigerung. Es ist falsch, das Gewerbe an einem Ort auf eine bestimmte Anzahl von Subjekten einschränken

zu wollen. Niemand wird dasselbe unternehmen, wenn er dabei nicht Vorteil zu finden glaubt; und findet er diesen, so ist es ein Beweis, daß das Publikum seiner noch bedarf; findet er ihn nicht, so wird er das Gewerbe von selbst aufgeben. Man gestatte daher einem jeden, so lange er die vorbemerkte Grenzlinie hierin nicht verletzt, sein eigenes Interesse auf seinem eigenen Wege zu verfolgen, und sowohl seinen Fleiß als sein Kapital in die freieste Konkurrenz mit dem Fleiße und Kapitale seiner Mitbürger zu bringen."

Wirtschaftspolitische Anschauungen dieser Art standen nun freilich in entschiedenstem und schroffstem Gegensatze nicht nur zum Merkantilsystem des eudämonistischen Polizeistaats, sondern ebenso sehr auch zu dem ganzen Charakter der städtischen Wirtschafts- und Gewerbepolitik älterer Zeit, deren Kern die ausschließlichen Berechtigungen der autonomen Städte, Gilden, Innungen und Zünfte waren. Dem Zunftwesen in Sonderheit, das einst eines der wichtigsten Elemente der autonomen Städteverfassung gewesen, hatte die Reform von Anfang an prinzipiell das Todesurteil gesprochen; eine ihrer ersten Maßregeln war die Aufhebung des Zunftzwanges für die Gewerke der Bäcker, Schlächter und Höker in Preußen. Die Beseitigung des Mühlenzwanges und sonstiger Zwangs- und Bannrechte wies in die gleiche Richtung, deren Ziel die grundsätzliche Durchführung der Gewerbefreiheit war. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Wiedergeburt städtischer Selbstverwaltung, weit entfernt eine einfache Wiederherstellung mittelalterlicher Städteverfassung zu sein, als eine geniale Neuschöpfung, die allerdings an einst lebenskräftige Organisationsformen älterer Zeiten anknüpft, sie jedoch zugleich im Geiste und nach den Bedürfnissen des modernen Lebens umbildet. Und zwar macht sich dieser moderne Umbildungsprozeß im Wesen der regenerierten Stadtgemeinde nach unten wie nach oben, im Verhältnis zum Individuum wie zum Staate geltend.

Den beiden Geistesrichtungen, die von so großem Einflusse auf die Prinzipien der Reform waren, der Rechtsstaatsphilosophie Kants und der Wirtschaftslehre Adam Smiths gemeinsam ist ihr ausgesprochen individualistischer Grundzug. Steht demgemäß die politische, soziale und wirtschaftliche Emanzipation des Individuums recht eigentlich im Mittelpunkt der Reform, so richtet diese Tendenz sich unmittelbar und praktisch allerdings gegen die Bevormundung des absoluten Polizeistaats, der eben der zu überwindende Feind war; aber mittelbar und

prinzipiell steht dieser Individualismus doch auch im Gegensatze zu der genossenschaftlichen Bindung des Individuums, die das Charakteristikum mittelalterlicher Organisation und in Sonderheit der Städteverfassung und ihrer Elemente war. Da scheint sich also ein schwer lösbarer Widerspruch zwischen der auf Befreiung des Individuums gerichteten Grundtendenz der Reform und ihrer bedeutsamsten Schöpfung, der Wiedergeburt korporativer Selbstverwaltung der Stadtgemeinde zu ergeben. Es liegt nahe, die Lösung dieses Widerspruches in der persönlichen Eigenart des Mannes zu suchen, der ja die Seele der ganzen Reform war. In der Tat war Stein von den neuen staatsphilosophischen und wirtschaftspolitischen Anschauungen stark beeinflußt und in seinem aus praktischen Erfahrungen gewonnenen Gegensatz zum merkantilistischen Polizeistaat wesentlich bestärkt worden, ohne doch doktrinärer Kantianer und Smithianer zu sein, wie er denn überhaupt wenig Anlage zum -ianer hatte. Und andrerseits hegte er eine herzliche Zuneigung für die korporativen Gestaltungen des mittelalterlichen Lebens, wie sie sich im alten Reiche, seiner freien Ritterschaft und seinen freien Städten entfaltet hatten. Gewiß ist diese glückliche Mischung in der Anschauungsweise des leitenden Staatsmannes der Reform für deren reifstes Werk fruchtbar und segensreich gewesen. Indessen reicht diese rein individuelle Erklärung zur Lösung jenes scheinbaren Widerspruchs keineswegs aus. Vielmehr muß man tiefer greifen, um zu verstehen, wie der feste Schüler Kants, Frey, der eigentliche Verfasser des Entwurfs der Städteordnung werden konnte, wie ein ganz unentwegter Kantianer und Smithianer von der doktrinären Glaubensstrenge Schöns und noch manche Gesinnungsgenossen eifrig an dem Werke mitarbeiten konnten; und wie der Mann, der vielleicht am reinsten die Freiheit des individuellen Geistes vertrat, dem die Eigentümlichkeit der Kraft und Bildung das Ideal der Menschheit war, wie Wilhelm v. Humboldt ein begeisterter Freund der Städteordnung werden und dieser Freundschaft noch nach Jahrzehnten treu bleiben konnte, als manch andere schon lau geworden waren.

Entscheidend wirkt da die alles beherrschende Opposition gegen den erstickenden Despotismus des absoluten Polizeistaats. Wie die Gewerbe- und Handelsfreiheit ihm weite Gebiete des wirtschaftlichen Lebens entreißt, so entreißt ihm die städtische Selbst-

verwaltung wichtige Gebiete der politischen und administrativen Tätigkeit. Dieser engere Verband steht dem Individuum näher, als das weite Staatsganze; vor allem aber eröffnet seine korporative Organisation der individuellen Selbsttätigkeit den freien Spielraum auch in öffentlichen Angelegenheiten, den ihr der absolute Fürstenstaat völlig verschloß. Das ist es, was gerade den konsequentesten Individualismus zum entschiedensten Anhänger der korporativen Verfassung der Selbstverwaltung machen muß, die, mit der Städtefreiheit beginnend, in weiterem Fortschreiten die agrarische Unfreiheit und den in ihr wurzelnden staatlichen Absolutismus überwinden und so den Staat selbst urbanisieren soll. Die freie Betätigung des Einzelnen in der korporativen Selbstverwaltungsorganisation ermöglicht erst die volle Entfaltung der Individualität, die nicht mehr in den engen Kreis des Privatlebens gebannt ist, sondern in der aktiven Teilnahme am öffentlichen Leben die Eigentümlichkeit ihrer Kraft und Bildung entwickelt. Die Beteiligung des individuellen Willens an der Bildung des Gemeinwillens zunächst im engeren kommunalen, dann im weiten staatlichen Gemeinwesen vollendet in der Tat erst die Befreiung des Individuums von der Herrschaft eines fremden Willens, dem des absoluten Herrschers.

Mit alledem erhält nun freilich das genossenschaftliche Prinzip der Stadtverfassung eine wesentlich andere Färbung, als sie ihm im Mittelalter eigen gewesen; es nimmt einen eminent politischen Charakter an. Jede Bindung des Individuums an geburts- und berufsständische Genossenschaften wird beseitigt; es bleibt nur die Genossenschaft der Gemeinde selbst als des engsten politischen Gemeinwesens, die erste Stufe der bürgerlichen Organisation. Demgemäß beruht das Wesen dieser Gemeindefreiheit nicht auf ihrem Gegensatze zum Staate, sondern auf der immanenten Wesensgleichheit beider; die freie Gemeinde ist die primäre Erscheinungsform politischer Gemeinschaft, wie der Staat die höchste Organisationsform der bürgerlichen Korporation ist. Das aber ist durchaus die Vorstellung, die den Ideen von 1789 und der aus ihnen hervorgegangenen Gesetzgebung zu Grunde liegt; und auf diesem Boden ist die preußische Städteordnung erwachsen. Es ist das große Verdienst Max Lehmanns nachgewiesen zu haben, daß sowohl Frey bei dem Entwurf wie Stein bei der Feststellung der Städteordnung die Gesetzgebung der Constituante sowohl geistig wie körperlich vor Augen gehabt hat.

Man liebt es, die Freiheit der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen zu der französischen absoluten Verwaltungszentralisation in einen patriotisch erbaulichen Gegensatz zu bringen. Und doch verdankt die preußische Reorganisation der französischen Revolution und ihren Konsequenzen äußerlich alles, innerlich sehr viel. Mit dem ganzen Privilegiensystem der feudalen Gesellschaftsordnung hatte die Revolution allerdings die privilegierten Korporationen des ancien régime, Zünfte und Innungen, Kommunitäten und Landschaften zerstört. Doch der immanente Grundgedanke jeder freiheitlichen Staatsgestaltung, der Gedanke einer genossenschaftlichen Organisation von unten nach oben machte sich auch im Siege der Revolution geltend. Demgemäß wollte die Constituante die staatliche Freiheit des neuen Frankreich durchaus auf der kommunalen Freiheit der regenerierten Gemeinden aufbauen; und eines ihrer ersten organisatorischen Werke war das Dekret vom 14. Dezember 1789, die neue Gemeindeordnung der municipalités, als der engsten Teilgenossenschaften in der Organisation der nationalen Bürgergenossenschaft. Da die Revolution die Herrschaft der feudalen seigneurie auch in ihrer Hochburg, der agrarischen Organisation des flachen Landes brach, so konnte sie das Prinzip der Rechtsgleichheit städtischer und ländlicher Gemeinden ohne Vorbehalt durchführen: „Toutes les municipalités du royaume, soit de ville soit de campagne, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de constitution, porteront le titre commun de municipalité, et le chef de chacune d'elles celui de maire." Nach seiner Art ging der Konvent dann in der Egalisierung noch einen Schritt weiter, indem er die Anwendung der Bezeichnungen ville, village, bourg verbot und die ausschließliche Benennung als commune, urbaine oder rurale, vorschrieb. Den Gemeinden gab das Dekret vom 14. Dezember 1789 die freie Wahl des corps municipal mit dem maire an der Spitze sowie der bürgerschaftlichen Repräsentanten, der sog. Notabeln; Wähler sollen die einzelnen Bürger sein: „Les assemblées ne pourront se former par métier, profession ou corporation, mais par quartiers ou arrondissements." Die Wahl geschieht durch geheimes Skrutinium. Das Prinzip der konstitutionellen Gewaltenteilung, noch mehr vielleicht das politische Mißtrauen gegen die noch nicht revolutionierte Justiz, deren Personal man der neuen politischen Organisation fern halten wollte, führte zu der Vorschrift: „Les citoyens qui occupent des places de judicature ne peuvent

être en même temps membres des corps municipaux." Daß trotz unserer anders gearteten Verhältnisse die preußischen Städteordnungen bis heute den richterlichen Beamten den Eintritt in die städtischen Körperschaften versagen, das hält als eine Art Muttermal die Erinnerung wach an die natürliche Blutsverwandtschaft dieser königlich preußischen Gesetze mit den Gedanken der französischen Revolution.

Im weiteren Verlaufe der Ereignisse wurde bei der drohenden Desorganisation der Zentralgewalt in Frankreich die Stärke der unteren Verbände eine Gefahr für die Staatseinheit, wie denn die freilich nie ausgeführte Jacobinische Verfassung von 1793 eine fast unbeschränkte Kantonalsouveränität schaffen wollte. Solche Überspannung zeitigte dann den Umschlag in die scharfe Zentralisierungstendenz, die in der Napoleonischen Gemeindegesetzgebung gipfelt. Ihr Wesen besteht wie das der Napoleonischen Organisation überhaupt in der Erhaltung der sozialen Errungenschaften der Revolution und in der Beseitigung ihrer politischen Konsequenzen. Alle feudalen und patrimonialen Elemente im Gemeindewesen bleiben vernichtet, die modern bürgerliche Gleichberechtigung erhalten; aber die Volkssouveränität, prinzipiell immer noch anerkannt, wird allein durch die cäsaristische Diktatur tätig. Daher liegt auch die Gemeindeverwaltung völlig in der Hand des von der Regierung ernannten und ihr subordinierten maire, dem ein conseil municipal zur Seite steht, gleichfalls von der Regierung, wenn auch nach einer Vorschlagsliste der Gemeinde, ernannt. Gewiß ist dies die Negation kommunaler Selbstverwaltung; nur ist es eben nicht das Kommunalsystem der französischen Revolution, sondern der Napoleonischen Diktatur. In deren Gefolge kam es auch nach Deutschland und wurde das Muster der damaligen Gemeindeordnungen in mehreren Rheinbundsstaaten. Gegenüber der Städteverwaltung des altpreußischen Absolutismus bedeutete übrigens sogar das Napoleonische System immerhin noch eine Verbesserung. In den okkupierten preußischen Städten, namentlich in Berlin rief der Eroberer sofort Bürgervertretungen ins Leben und übertrug ihren Vertrauensmännern die Leitung der Verwaltung an Stelle der staatlichen Bureaukratie. Freilich bestimmte ihn dabei in erster Linie die Absicht, auf diese Weise die harten Kriegskontributionen leichter aus der Bürgerschaft herausholen zu können; doch spricht eben dies für die Erkenntnis, daß durch die Heranziehung der Bürgerschaft selbst ihre Leistungsfähigkeit überhaupt ganz anders angeregt werde

als durch bloßes bureaukratisches Regieren von oben. Bei den Verhandlungen über die Städteordnung konnten sich in Königsberg ihre Urheber gegenüber allen möglichen Bedenklichkeiten auf das Beispiel des Feindes berufen, und die Frage aufwerfen, ob die eigene Regierung ihren Bürgern weniger Zutrauen als der Eroberer entgegenbringen solle.

Wie Stein bei seinen Plänen für die staatliche Regeneration das französische Vorbild überhaupt nur in Gestalt der reinen Prinzipien von 1789, nicht in der des Napoleonischen Systems auf sich wirken ließ, so geschah es auch bei der Städteordnung. Allerdings kam hier für das Problem der kommunalen Selbstverwaltung noch ein anderes ausländisches Vorbild in Betracht, das englische selfgovernment, als dessen bester Kenner im Kreise der Reformer der Freiherr v. Vincke sich bewährte. Der leitende Grundgedanke des ganzen Reformwerks war ja der gleiche, den ein halbes Jahrhundert später Gneist als Lebensprinzip der englischen Verfassung dargestellt und zum Gemeingut der deutschen Wissenschaft gemacht hat: die kommunale Selbstverwaltung das Fundament, die parlamentarische Verfassung die Krönung des Staatsgebäudes. Und wenn Vincke den äußeren Eindruck des öffentlichen Lebens in England also schilderte: „Keine Ministerialdivisionen und Bureaus oder General- und Landesdirektorien, keine Ober- und Unterpräfekten, keine Regierungs- und Kammerkollegien, keine Land- und Steuerräte, keine Gendarmen und Polizeikommissare, fast gar keine sichtbaren Regierungsbeamten“, so kam dieser einzige Staat Europas, der vor der bureaukratischen Seuche immun geblieben war, dem Ideale Steins näher als irgendein anderer. Aber gerade die englische Städteverfassung befand sich damals in einem wenig vorbildlichen Zustande; sie ist erst ein Menschenalter später gründlich reorganisiert worden. So war das englische Beispiel wohl von anregendem Einfluß auf den Gesamtplan der Reform, und in Sonderheit auf die Projekte einer Landgemeinde- und Kreisverfassung, bei denen Stein vornehmlich Vincke und dessen englische Erfahrungen zu Rate zog. Für die Städteordnung dagegen stimmte er völlig mit Frey überein, in seinem Gegensatz zum absolutistischen und patrimonialen System ebenso wie in der Anlehnung an die Prinzipien der Constituante.

In dem eigensten Geiste des absolutistischen Systems sieht Frey die Ursache für die Zertrümmerung der Munizipalverfassungen und

für die mangelhafte Verwaltung der Kommunalangelegenheiten. „Das in der preußischen Staatsverwaltung allgemein herrschende Prinzip des Mißtrauens hat veranlaßt, daß Kontrollen über Kontrollen gehäuft und diesen auch die Angelegenheiten der Stadtgemeine unterworfen wurden. Alles, auch die unbedeutendste Kleinigkeit, mußte höheren Ortes beprüft, alles von oben herab entschieden, alles von oben herab befohlen werden . . . Man befrage die Geschichte, und man wird die überzeugendste Belehrung finden, daß alles Gute und Vortreffliche, welches entstanden war und noch vorhanden ist, in der eigenen und freien Verwaltung der Kommunalangelegenheiten sich gründete, weil jede Sache am besten geführet wurde, wenn sie ein Werk der Einsicht, des freien Würkens und der bürgerlichen Eintracht war . . . Wie unendlich viel Gutes ist dadurch erstickt worden, daß der Staat überall eine Einmischung in die bürgerliche Angelegenheit verlangte, dadurch die Sache bald zu der seinigen machte oder durch eine Kontrolle die Publizität raubte und wohl gar endlich zu fremdartigen Zwecken nutzte." „Nicht unwahrscheinlich ist es, daß die neue Gestaltung der Dinge im ersten Betriebe der Geschäfte von Unvollkommenheiten begleitet sein wird, daß Ungewohnheit und Schlaffheit manches verderben werden. Man lasse sich aber durch solche Mängel nicht abschrecken und trage sie mit Geduld, denn sie sind die natürliche Strafe für lange geduldete Fehler. Die besseren Früchte werden gewiß, wenn auch etwas spät, reifen."

Diese Worte Freys hätten ebenso aus der Feder Steins fließen können, wie der Satz, mit dem er seinen Entwurf begann: „Zutrauen veredelt den Menschen, ewige Vormundschaft hemmt sein Reifen." Zur selben Zeit schrieb Stein: „Die städtische Gemeinde soll von den Fesseln unnützer schwerfälliger Formen befreit werden, ihr Bürgersinn und ihr Gemeingeist, den die Entfernung von aller Teilnahme an der Verwaltung städtischer Angelegenheiten vernichtet, soll wieder neues Leben erhalten." Die prinzipielle Übereinstimmung beider Männer ist also eine vollständige. Und zwar bekundet sich ihre kongeniale Wahlverwandtschaft nicht nur in der Wahl der Mittel für die Reorganisation, sondern fast mehr noch in der gleichen Überzeugung von ihrem Endziel. Wie für Stein ist auch für Frey die Emanzipation der städtischen Selbstverwaltung keine Maßregel bloß administrativer Zweckmäßigkeit, vielmehr lediglich der erste Schritt zu

einem fundamentalen politischen Umwandlungsprozeß, zur Verdrängung des absoluten Polizei- und Militärstaats durch die bürgerliche Selbstregierung eines verfassungsmäßig organisierten Volkes.

„Wir erwarten ganz vergebens", schreibt Frey, „daß der Gemeingeist der Engländer, Franzosen und anderer bei uns erwachen werde, wenn wir nicht dem Militär die Schranken anweisen, welche es in allen Ländern, wo Gemeingeist herrscht, nicht überschreiten darf. So lange das Militär nicht der allgemeinen Polizei und Justiz unterworfen ist, oder so lange mit anderen Worten gegen das Militär gerade nur so viel Polizei und Justiz gehandhabt werden kann, als die Chefs aus gutem Willen gestatten, so lange ist keine auf innere Überzeugung und öffentliche Sitten gegründete Verfassung denkbar; . . . so lange sind wir in der traurigen Alternative zwischen dem knechtischen Sinne, der das als Geschenk hinnimmt, was ihm als Rechtsteil gebührt, und der peinlichen Beklommenheit, welche das Bewußtsein erzeugt, daß unsere Ruhe von bloßer Willkür abhinge; und in beiden Fällen ist auf unbefangene öffentliche Tätigkeit nicht zu rechnen."

Frey mußte eben damals am eigenen Leibe erfahren, welche Wirkungen solche Anschauungen über den militärischen Absolutismus auf die Karriere eines königlich preußischen Beamten immer noch auszuüben pflegten. Gleich seinem Meister Kant erblickte auch er in den Ideen von 1789 und den fundamentalen Rechtssatzungen der großen Revolution logisch notwendige Postulate der natürlich vernünftigen Freiheit der Menschen; gleich seinem Führer Stein war er sich bewußt, mit dem „Konstitutionsentwurf" für die Städte, wie er seine Vorschläge zur Organisierung der Munizipalverfassungen bezeichnete, den Grundstein zu einer konstitutionellen Staatsverfassung für Preußen zu legen. Mit der Wahl der Stadtverordneten durch die Bürgerschaft drang zum ersten Mal das Repräsentativsystem, die politische Organisierung von unten nach oben in den preußischen Staatsbau ein, der bis dahin das entgegengesetzte Prinzip des absoluten Obrigkeitsstaates in krassester Härte durchgeführt hatte. Die Stadtverordneten waren in der Tat die ersten Volksvertreter in Preußen; und so liegt es nahe, daß die Reformer, indem sie das Wesen dieser neuen Erscheinung dem bisherigen Untertanen klar zu machen suchten, sich an die Erklärung anlehnten, mit der die Constituante das Wesen der ersten Volksvertretung im kontinentalen

Europa umschrieb: „L'acte d' élection sera le seul titre des fonctions des représentants de la nation, la liberté de leur souffrage ne pouvant être gênée par aucun mandat particulier." Diesem französischen Muster in Verbindung mit Kantischer Moralphilosophie, mit der Lehre von der Autonomie des sittlichen Willens verdankt, wie Lehmann treffend bemerkt, der berühmte Satz der ersten Städteordnung seine Entstehung, der die neue Stellung der Stadtverordneten als freie Repräsentanten des bürgerlichen Gemeinwillens also umschreibt: „Das Gesetz und ihre Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Überzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft zu geben haben. Sie sind in vollstem Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirks, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft usw., zu der sie zufällig gehören."

In den kritischen Bemerkungen, mit denen Stein zu den Vorschlägen Freys Stellung nahm, zeigt sich freilich bei aller prinzipiellen Übereinstimmung eine ganze Anzahl von Abweichungen im einzelnen. Doch gerade diese Abweichungen sind nur ein Zeugnis mehr für jene prinzipielle Übereinstimmung, indem Stein weit rücksichtsloser als Frey die Konsequenzen ihrer gemeinsamen Prinzipien zog; er ist in allen Punkten radikaler und schließt sich noch enger an das Vorbild der revolutionären Gesetzgebung an als Frey. Solche erfrischende Rücksichtslosigkeit des Durchgreifens war ja eine hervorragende persönliche Eigenschaft Steins, die es allein ihm ermöglichte, in den wenigen Monaten seines reformatorischen Wirkens sich mit so gewaltigen Zügen in die preußische Geschichte einzugraben, daß sie ein Jahrhundert der Reaktion nicht zu verwischen vermocht hat. Und die Machtfülle des leitenden Staatsmannes gab ihm jene glückliche Freiheit der Entschließung, wie sie dem armen Frey in seiner bescheidenen Stellung versagt war. Bei der Erteilung des Bürgerrechts wie bei der Gestaltung des Wahlrechts verwarf Stein alle ängstlichen Kautelen, die Frey vorsichtshalber hatte bestehen lassen; in der Ausdehnung des unbesoldeten Ehrenamts ging er ebenso über Freys Vorschläge hinaus wie in der überlegenen Stellung, die er der Stadtverordnetenversammlung gegenüber dem Magistrat anwies. Zu ihrer Kompetenz sollten nach seiner Meinung alle Angelegenheiten der Kämmerei mit freier Disposition über das städtische Vermögen, über

Steuern und Anleihen gehören, ferner Armen- und Schulwesen, Sicherheits-, Reinigkeits- und Gesundheitspolizei. Was man als eigentümlichen Vorzug der preußischen Städteordnung rühmt, die Leitung der einzelnen Verwaltungszweige durch gemischte Deputationen, hat Stein hier angeregt, und zwar wiederum im Anschluß an das Munizipaldekret der Constituante.

Selbst dem leitenden Minister gelang es freilich nicht, seine Ideen im vollen Umfange gegenüber den Bedenken der beteiligten Behörden durchzusetzen. Beteiligt an der Ausarbeitung der Städteordnung war einerseits das General-Polizei- und Finanzdepartement, das eben damals als Zentralbehörde der inneren Verwaltung an die Stelle der provisorischen Immediatkommission getreten war, und andrerseits das preußische Provinzialdepartement, dem die Aufstellung des eigentlichen Entwurfes für das Gesetz oblag, weil nach der ursprünglichen Absicht die Städteordnung zunächst nur für das Verwaltungsgebiet dieser Behörde in Kraft treten sollte. Im Generaldepartement beteiligten sich in erster Linie Altenstein und Schön, in zweiter Klewitz und Stägemann durch ihre Voten an dem Werke, ohne daß der Wert ihrer Mitarbeit auch nur entfernt mit der Freys verglichen werden könnte. Namentlich dem Doktrinarismus Schöns ist es zuzuschreiben, daß ein arger Mißgriff, der einzige prinzipielle Fundamentalfehler des Gesetzes, entgegen den ursprünglichen Absichten Steins, hineingebracht wurde, worauf im nächsten Abschnitt zurückzukommen ist.

Das Beste, was das Provinzialdepartement für das Gesetz getan hat, war, daß es abermals Frey zu Rate zog und sich im großen ganzen auf die Paraphierung der von ihm und Stein gegebenen Ideen beschränkte; leider noch nicht ausschließlich genug. Minister Schrötter, der Chef des Departements, war ein vortrefflicher Beamter, der an den wirtschaftlichen Reformen meist mit Eifer und vielfach sogar anregend mitgearbeitet hatte. Aber in die politische Gedankenwelt der Reform vermochte der in den Traditionen des friderizianischen Systems ergraute alte Herr sich nicht mehr zu finden; das revolutionäre Temperament seines großen Kollegen erfüllte ihn mit peinlichem Unbehagen; er kam aus den ängstlichen Bedenken nicht heraus und konnte schon die Vorstellung nicht fassen, daß sich städtische Repräsentanten ohne Vorwissen und Aufsicht der Polizei sollten versammeln dürfen. Es war hart, daß er

seinen Namen unter die Städteordnung setzen mußte, weil sie unter der Firma seines Departements ausgearbeitet war. Die Redaktion selbst hatte er dem Geheimrat Wilckens übertragen, dessen Arbeit Schön überaus wohlwollend beurteilt, wenn er sagt: „Die Redaktion der Städteordnung bekam ein Mann, dem zwar der Sinn derselben erst gegeben werden mußte, der aber warm die Sache aufnahm und mit einer seltenen Pflichtmäßigkeit und mit einem seltenen Eifer das Gesetz aufstellte." Daß diese Pflichtmäßigkeit und dieser Eifer sich wesentlich nur in ebenso großer Geschwindigkeit wie Unselbständigkeit seiner Arbeitsart äußerten, hat neuerdings Max Lehmann klar nachgewiesen. Wie fremd diesem redigierenden Geheimrat der wahre Sinn des Fundamentalgesetzes blieb, dessen Worte nach höherer Anweisung aus seiner Feder flossen, das zeigte sich handgreiflich, wenn er einmal durch eine selbständige Leistung seinem bureaukratischen Hange folgte, möglichst alles beim alten zu lassen. Da traute Frey beim Durchlesen seinen eigenen Augen nicht; denn er sah sich „aus dem liberalen System, welches das Ganze beherrscht, wie durch einen Zauberschlag herausgeworfen und fand die alten Fesseln wieder, welche man ganz zu zerbrechen bemüht war". Diese geheimrätliche Eigenleistung wurde freilich bei der endgültigen Feststellung des Wortlauts unter Steins persönlicher Leitung ausgemerzt und in sehr geschickter Weise mit wenigen Strichen in einen gerade entgegengesetzten Sinn umgewandelt. Trotzdem machen sich gewisse Nachwirkungen der bedauerlichen Tatsache, daß nicht Frey, sondern im Gegenteil Wilckens den schließlichen Entwurf der Städteordnung redigiert hat, noch heute fühlbar. So wäre die heillose Verdunklung des ganzen städtischen Schulrechts ohne die Wilckenssche Redaktionstätigkeit kaum möglich gewesen, wovon im zweiten Bande zu reden sein wird.

Noch waren die Arbeiten an der Städteordnung nicht abgeschlossen, als jenes verhängnisvolle Ereignis eintrat, das den abermaligen Sturz Steins vorbereitete. Wenn er es über sich gewann, nach der Abfangung und Veröffentlichung seines Briefes an den Fürsten Wittgenstein noch länger als zwei Monate im Amte zu bleiben, obwohl seine Stellung jetzt eine wesentlich veränderte und dem König gegenüber außerordentlich peinliche war, so leitete ihn dabei lediglich die Sorge um sein Reformwerk, in erster Linie um die Städteordnung. Mit fieberhafter Energie drängte er zur Eile; in den

abschließenden Konferenzen verzichtete er auf die Durchführung mancher eigenen Absichten, verstand sich zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten durch Kompromisse, nur um wenigstens dieses Werk noch endgültig unter Dach zu bringen. Und trotz mancher Einbußen, die die konsequente Durchführung der Grundgedanken auf diese Weise erlitten hat, muß man Stein für diese notgedrungene Nachgiebigkeit ebenso dankbar sein wie für seine sonstige Energie. Denn was das Schicksal der Städteordnung gewesen wäre, wenn nicht sein mächtiger Wille sie noch zum Abschluß gebracht hätte, darüber läßt das Schicksal anderer Reformwerke kaum einen Zweifel.

Von wesentlichster Bedeutung war der noch im letzten Stadium gefaßte Beschluß, die Geltung des Gesetzes auf alle Städte der Monarchie auszudehnen. Zum Teil mit Rücksicht hierauf, zum Teil im Interesse der so überaus nötigen Beschleunigung ließ man die Absicht fallen, vorher die Vertreter der Städte in den Landständen über das Gesetz zu befragen. Auch hatte sich Frey entschieden gegen diese Befragung ausgesprochen, indem er meinte, „in der gegenwärtigen, auf den Zunftgeist gestützten Repräsentation der Bürgerschaften würden sich gewiß nur sehr wenige Köpfe befinden, die im Stande seien, ein reifes Urteil über die zweckmäßigste Organisation der Kommunalverfassung zu fällen, zuletzt werde dabei die Stimme eines einzigen, des jetzigen Bevollmächtigten der Zünfte entscheiden; möge man also den jetzt unmündigen Kommunen den Weg, auf dem sie zur Mündigkeit gelangen können, vorzeichnen, ohne sie zu befragen, ob sie darauf zu wandeln Lust und Vergnügen finden“.

Daß der wackere Vorkämpfer städtischer Befreiung mit diesem abfälligen Urteil über den Geist der Städte, wie ihn ein Jahrhunderte langer Druck des Absolutismus herabgewürdigt hatte, nur allzu sehr im Rechte war, das beweisen Äußerungen der Männer, die damals an der Spitze der größten Stadt standen, über die eben erlassene Städteordnung. So ließ sich der Geheime Kriegsrat und Bürgermeister von Berlin Köls folgendermaßen vernehmen: „Der monarchische Staat läuft Gefahr, seine Verfassung zu verlieren, wenn er dem Volk ohne alle Vorbereitung ein republikanisches Administrationsverfahren einräumen will. Das Volk, welches bisher immer am Gängelbande geleitet wurde, kann nicht auf einmal allein stehen, geschweige daß es auf rauhen und ungebahnten Wegen allein gehen

werde, ohne zu fallen" usw. Dieselbe Tendenz sprach aus den „pflichtmäßigen Bemerkungen über die Einführung der neuen Städteordnung", die der Berliner Stadtsyndikus Metzing von sich gab. Ihn schaudert vor der Ungebundenheit, in die die angebliche Selbständigkeit der Bürger in einem unabhängigen Gemeinwesen ausarten könne. „Ich meinerseits möchte dort nicht Bürger heißen, viel weniger sein. Setzt man aber die Selbständigkeit des Bürgerstandes und die Bürgerehre darein, daß die Obrigkeit der Stadt bloß aus Mitgliedern besteht, die das Bürgerrecht erworben haben, so bedurfte es fürwahr keiner gänzlichen Umwerfung der bisherigen städtischen Verfassung. Ein leiser Wink und gewiß jedes Magistratsmitglied würde geeilt haben, dem Wunsche der Bürgerschaft zuvorzukommen, damit die Angelegenheiten derselben nur durch Bürger verwaltet würden." Subalterner konnte man freilich den Geist des großen Gesetzes nicht mißverstehen; solcher Auffassung entsprach es, wenn dieser treffliche Stadtsyndikus als Folge der Wahl des Magistrats durch die Stadtverordneten das größte Unglück für die Stadt und selbst für den Staat prophezeite. Und so secundum ordinem alle Mitglieder des damaligen Berliner Magistrats. Sie alle sehen in der Städteordnung mindestens ein bedenkliches Experiment; selbst der gebildetste und best erzogene Bürger könne den Anforderungen der Städteordnung nicht genügen. „Warum das städtische Regiment wieder größtenteils in die Hände der Bürger geben, denen solches in der neueren Zeit bei steigender Kultur, bei größeren Erfordernissen zur Führung der städtischen Administration von Seite des Landesherrn entrissen wurde? . . . Wieviel Patrioten gibt es denn, die ihr eigenes Wohl um des allgemeinen Besten willen fortwährend hintansetzen und wieviel sind denn in der Lage, auch beim besten Willen es tun zu können."

In der Tat, es gehörte ein unerschütterlicher Glaube an die Wahrheit und die belebende Kraft des freiheitlichen Prinzips dazu, um den Städten, denen unter der Herrschaft des Absolutismus das 'ruere in servitium' in Fleisch und Blut übergegangen war, die bürgerliche Freiheit geben zu wollen. Und wie sehr lag das Gelingen des Werkes auf den Schultern der wenigen Reformer, ja am letzten Ende eigentlich auf denen Steins allein!

Am 19. Oktober 1808 wurde die Beratung der Städteordnung in einer Sitzung der Generalkonferenz unter dem Vorsitz Steins zum

Abschluß gebracht; sodann das Gesetz mit einem von Stein und von Schrötter unterzeichneten Immediatbericht dem König vorgelegt und von diesem am 19. November 1808 vollzogen. Fünf Tage später unterschrieb der König die Entlassung des Ministers Stein!

4.

In einem kurzen historischen Rückblick knüpft der Immediatbericht an die ältere deutsche Städtefreiheit an, indem er dem Bedauern Ausdruck gibt, daß „leider das Wesentliche der Verfassung älterer Zeit, die Teilnahme der Bürgerschaft an dem Gemeinwesen, welcher beinahe alle noch vorhandenen größeren guten Einrichtungen in den Städten als Werke des Gemeingeistes ihr Dasein verdanken, sich größtenteils verloren“ habe. Mit aller Schärfe wird die Zerstörung des städtischen Gemeinwesens durch die Vollendung des Absolutismus seit Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. betont. „In Übereinstimmung mit dieser Vormundschaft ist auch die Repräsentation der Bürgergemeine durch das Allgemeine Landrecht organisiert. Man hat sie auf Zunft- und Korporationsverfassung gegründet und so unvollständig bestimmt, daß der Gesamtwille der Bürgerschaft nie zu erfahren ist. Die Mängel der städtischen Verfassung wurden aber dadurch vollendet, daß in den letzten Jahrzehnten die Magistratsstellen mit Invaliden besetzt werden mußten, und auf diese in der Regel die Wahl beschränkt war, welche ohnehin nach dem Landrechte nicht die Bürgerschaft, sondern der Magistrat selbst auszuüben hatte.“ Unter diesen Umständen mußte das bürgerliche Gemeinwesen völlig versumpfen. „Eifer und Liebe für die öffentlichen Angelegenheiten, alter Gemeingeist, jedes Gefühl dem Ganzen ein Opfer zu bringen, mußten verloren gehen. Selbst Bürger zu sein, ward längst nicht mehr für Ehre gehalten. Man erwartete dagegen alles vom Staate ohne Vertrauen zu seinen Maßregeln und ohne Enthusiasmus für die Verfassung. Das gemeine Wesen ist daher auch seit geraumer Zeit nicht fortgeschritten, sondern mehr oder minder zurückgekommen.“ Das habe sich in der letzten Unglücksperiode mit erschreckender Deutlichkeit gezeigt; und die Erkenntnis der wahren Wurzeln des Übels gebe die leitenden Gesichtspunkte für ihre Heilung durch die neue Städteordnung. „Nach solcher erhalten die Bürgerschaften eine zweckmäßig ge-

ordnete Verfassung, um frei von der Vormundschaft handeln zu können . . . Die Bürgerschaft bekommt die ungeteilte Verwaltung ihres Gemeinwesens. Die ganze Einwirkung des Staates beschränkt sich auf die bloße Aufsicht, daß nichts gegen den Zweck des Staates vorgenommen werde, und die bestehenden Gesetze befolgt werden."

Demgemäß verkündet die einleitende Präambel der Städteordnung selbst in feierlicher Form: „Der besonders in neueren Zeiten sichtbar gewordene Mangel an angemessenen Bestimmungen in Absicht des städtischen Gemeinwesens und der Vertretung der Stadtgemeine, das jetzt nach Klassen und Zünften sich teilende Interesse der Bürger und das dringend sich äußernde Bedürfnis einer wirksameren Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens überzeugen Uns von der Notwendigkeit, den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeine einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten. Zur Erreichung dieser landesväterlichen Absicht verleihen Wir kraft dieses aus Königlicher Macht und Vollkommenheit sämtlichen Städten Unserer Monarchie nachstehende Ordnung, indem Wir mit Aufhebung der derselben zuwiderlaufenden, jetzt über die Gegenstände ihres Inhalts bestehenden Gesetze und Vorschriften, namentlich der auf solche Bezug habenden Stellen des Allgemeinen Landrechts, folgendes verordnen."

Unmöglich konnte mit größerer Deutlichkeit der bewußte und prinzipielle Gegensatz des neuen Rechtes gegenüber dem Wortlaut und Geist des preußischen Landrechts herausgearbeitet werden. Die unversöhnliche Schärfe dieses Gegensatzes, die völlige Unvereinbarkeit der Rechtsgedanken beider Gesetze verkennen, das ist die Verleugnung des ganzen Wesens und Geistes der Reform. Denn ihr Wesen und Geist ist die zielbewußte Negation des absoluten fürstlichen Obrigkeitstaates, dessen ebenso zielbewußte Kodifikation das preußische Landrecht darstellt. Beide Gesetze schließen einander vollständig und unbedingt aus. Wie das Edikt vom 9. Oktober 1807 die vollkommene Aufhebung des landrechtlichen Ständesystems bedeutet, das es durch seinen diametralen Gegensatz, die soziale Rechtsgleichheit ersetzt, ebenso bedeutet die Städteordnung die vollkommene Auf-

hebung des landrechtlichen Gemeindesystems der Staatsanstalt, das sie durch seinen diametralen Gegensatz, die freie Gemeinde als eine dem Staate homogene Körperschaft des öffentlichen Rechtes ersetzt. Über dieses Verhältnis war man sich denn auch bei der Ausarbeitung der Städteordnung vollständig im klaren. Gerade deshalb ließ man die Absicht fallen, alle durch die Städteordnung abgeänderten Bestimmungen des Landrechts einzeln aufzuzählen; man erkannte dies als unmöglich, weil eben nicht einzelne Stellen, sondern das ganze System des Landrechts abgeändert oder vielmehr in sein Gegenteil verwandelt war. Darum nahm man jene kassatorische Generalklausel vorweg in die Einleitung der Städteordnung auf. Vom Standpunkt der Reform erschien ja überhaupt der ganze publizistische Teil des Landrechts als völlig unhaltbar, seine Revision und fundamentale Umgestaltung als eine unbedingt notwendige und in unmittelbarer Aussicht stehende Maßregel. Denn wie das Oktoberedikt und die Städteordnung, so bedeuteten alle anderen von den Reformern vorbereiteten und, wie man damals noch meinte, ihrem baldigen Abschluß nahen Gesetze ebenso viele Umwälzungen des landrechtlichen Systems: die Beseitigung des Zunftzwanges durch die Gewerbefreiheit, die kommunale Organisation der Landgemeinden und Kreise, die Abschaffung der Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei, die Aufhebung der Frohnden und Dienste, schließlich und vor allem die Einführung einer Nationalrepräsentation.

So wenig nun freilich alle diese Blütenträume reiften, ebenso wenig erfolgte die Umgestaltung der publizistischen Teile des Landrechts. Im Gegenteil; sie haben nicht nur die Reform um ein Jahrhundert überlebt und nun schon mehr als ein halbes Jahrhundert die Einführung der konstitutionellen Verfassung überdauert; das traurige Gespenst dieses toten Rechtes geht sogar noch um, nachdem das weit lebensfähigere Privatrecht des preußischen Gesetzbuchs durch das neue Reichsrecht verdrängt ist. Eine tief beschämende Tatsache, die lehrt, mit wie wehmütiger Resignation man sich bei dem Gedanken an innere Reformen im Staate Preußen wappnen muß. Dieser Triumph der landrechtlichen Reaktion, der sofort nach Abschluß der Städteordnung einsetzte, hat alsbald dazu verführt, nunmehr gegen die Städteordnung die Offensive zu ergreifen, um dem altpreußischen Polizeistaat im Wege seiner beliebten Verwaltungspraxis das ihm durch jenes Gesetz entrissene Gebiet zurück-

zugewinnen. Kaum war die Städteordnung in Kraft getreten, so begannen auch schon die erstaunlichen Versuche, sie mit Hilfe des vielgeliebten Landrechts zu interpretieren, d. h. im Wege der Auslegung das Gesetz stückweise aufzuheben, und dafür seinen diametralen Gegensatz, das von ihm aufgehobene System des Polizeistaats einzuschwärzen. Und diese Versuche wachsen, blühen und gedeihen bis auf den heutigen Tag. Sie haben in der Verdunklung, Verkümmerung und Verwirrung des preußischen Städterechts schier Unerhörtes geleistet; aber die ganze Geschichte der Steinschen Reform wie die urkundliche Entstehungsgeschichte der Städteordnung straft sie Lügen.

An einem Punkte scheint sich der seltsame Widerspruch zu ergeben, daß die Städteordnung das Prinzip der allgemeinen Anordnung und Regelung von oben vertritt, während das Landrecht der Mannigfaltigkeit der verschiedenen örtlichen Verhältnisse freien Spielraum ließ. Die Städteordnung schafft nämlich allgemein geltendes, zwingendes Recht für alle Städte des Staates, während das Landrecht sich selbst nur subsidiäre Geltung mangels provinzieller oder lokaler Rechte, Statuten und Observanzen beilegt. Das war der Punkt, wo wenig später, wie wir noch sehen werden, die Opposition der historischen Rechtsschule und der juristischen Romantik gegen die Prinzipien der Städteordnung einsetzte. Man erkannte hierin ganz richtig eine Wesensverwandtschaft der Reformgesetzgebung mit der der französischen Revolution. Indem man dieser nun überhaupt tyrannische Nivellierungssucht und unhistorische Gleichmacherei vorwarf, stellte man sie in unrühmlichen Gegensatz zur Eigenart der deutschen Rechtsentwicklung, die der reichen Mannigfaltigkeit lokaler Rechtsbildungen weitgehende Freiheit lasse. Und auf den ersten Blick liegt es nahe, dieses letztere Verfahren als das dem Prinzip der Selbstverwaltung und kommunalen Autonomie natürlichere und angemessenere zu betrachten, und in der allgemeinen zwingenden Normierung aller städtischen Verfassungen durch die erste Städteordnung eine Verleugnung ihres eigenen Prinzips und einen Selbstwiderspruch zu erblicken. Indessen trügt dieser Schluß in Anbetracht der historischen Situation. Allerdings war die Städteordnung darin der Revolutionsgesetzgebung verwandt, daß sie gleich ihr auf eine bewußte Neuschöpfung ausging, während das Landrecht vor allem gerade in seinen publizistischen Teilen lediglich das bestehende Recht kodifizieren wollte.

Dieser vom Landrecht kodifizierte bestehende Zustand hatte das ältere Städterecht dermaßen zerstört, daß die neue Ordnung auch da, wo sie jene älteren Rechtsbildungen wiederbelebte, eine wahrhaft schöpferische Bedeutung gewann. Zudem war die Mannigfaltigkeit der lokalen Rechte im System des Absolutismus nur eine äußerliche und scheinbare, und in jedem Falle das vollkommene Gegenteil autonomer Freiheit. Die etwaige Verschiedenheit beruhte lediglich auf der Willkür des Absolutismus, hier dies und dort etwas anderes zu befehlen, wie die Einheitlichkeit auf der allgemeinen Rechtlosigkeit der Untertanen und Gemeinden beruhte. Den Bruch mit diesem System konnte wirksam nur eine allgemeine Gesetzgebung vollziehen; sie mußte zunächst den gemeinsamen Boden bereiten, aus dem dann erst eine Autonomie der befreiten Gemeinden für den weiteren Ausbau ihrer Verfassung im Rahmen jener allgemeinen Normen sich entwickeln konnte. Die Gleichheit der allgemeinen Normen war aber um so notwendiger, als ja die städtische Verfassung Grundlage und Ausgangspunkt für die ganze Staatsverfassung bilden sollte.

Diesem letzten Ziele hätte allerdings eine allgemeine Kommunalordnung für städtische wie ländliche Gemeinden besser entsprochen; aber in diesem Punkte mußte sich die Reform aus den schon angedeuteten Gründen von dem französischen Vorbild trennen und zunächst auf eine bloße Städteordnung beschränken, deren baldige Ergänzung durch eine Landgemeinde- und Kreisordnung die nächste Sorge Steins und seiner Genossen war. Der unmittelbar nach Abschluß der Städteordnung erfolgende Sturz des Reformministers hat dann diese Ergänzung auf Menschenalter hinaus vereitelt. Die Folge war, daß der politisch organisatorische Gegensatz zwischen Stadt und Land nicht nur bestehen blieb, sondern sogar in einer dem ganzen Geiste der Reform diametral entgegengesetzten Weise verstärkt wurde.

Die Beseitigung der Patrimonialität aus dem gesamten öffentlichen Rechte war der Leitgedanke der Reform; aus ihm ergab sich die Beseitigung der patrimonialen Staatsgewalt oben wie die der patrimonialen Mediatobrigkeiten unten. Die letzteren erschienen wesentlich in Gestalt von Patrimonialpolizei und Patrimonialgericht; deren Aufhebung war also eine selbstverständliche und elementare Forderung der Reform. „Sobald das Recht, die Handlungen eines Mituntertans zu bestimmen und zu leiten, mit einem Grundstück ererbt und erkauft werden kann, verliert die höchste Gewalt ihre Würde

und im gekränkten Untertan wird die Anhänglichkeit an den Staat geschwächt. Nur der König sei Herr, insofern diese Benennung die Polizeigewalt bezeichnet, und sein Recht übe nur der aus, dem er es jedesmal überträgt." „Derjenige, der Recht sprechen soll, hänge nur von der höchsten Gewalt ab. Wenn diese einen Untertan nötigt, da Recht zu suchen, wo der Richter vom Gegner abhängt, dann schwächt sie selbst den Glauben an ein unerschütterliches Recht, zerstört die Meinung von ihrer hohen Würde und den Sinn für ihre unverletzbare Heiligkeit. Die Aufhebung der Patrimonialjurisdiktion ist bereits eingeleitet."

Diese Worte stehen in dem Rundschreiben, das an alle obersten Staatsbehörden am Tage der Entlassung Steins erging und in der Geschichte den Namen seines politischen Testaments führt. Theodor v. Schön, der das Aktenstück redigiert hat, war der unbeugsame Gegner aller Patrimonialität; und dieser Gesinnung vornehmlich hatte er die ihn ehrende Zurücksetzung zu verdanken, daß er trotz Steins angelegentlicher Empfehlung nicht dessen Nachfolger im Finanzministerium wurde. Die oben wiedergegebenen Worte charakterisieren deutlich die wirkliche Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit, nämlich die der Rittergüter; in deren unbedingter Verwerfung war Stein mit Schön und allen anderen führenden Reformern völlig einig. Jedoch hat Schöns Neigung zu doktrinärer Schablonisierung, sein esprit de système, wie es Stein einmal nennt, ihn hier bedenklich über das Ziel hinausschießen lassen, ihn zu einem schweren Denkfehler verleitet, der für das preußische Städterecht sehr verhängnisvolle Folgen gehabt hat.

Der Bann der Patrimonialität hatte im Zeitalter ihrer Herrschaft auch das städtische Wesen ergriffen und dessen ursprüngliche genossenschaftliche Verfassung verzerrt und zerstört, wie das im vorigen Kapitel dargelegt wurde. In jenem Zeitalter war die städtische gleich jeder anderen Obrigkeit patrimonialer Art; die städtische Gerichtsbarkeit und Polizei unterschied sich von der ländlichen Patrimonialjurisdiktion und Patrimonialpolizei nur dadurch, daß sie in weit schrofferer Abhängigkeit von der absoluten Staatsgewalt gehalten wurde als diese. Nun war es aber gerade das tragende Prinzip der neuen Städteordnung, die Patrimonialität, die sich gleich einer fremden verhüllenden Schicht über das ihr innerlichst entgegengesetzte, immanent körperschaftliche Wesen der Stadt gelegt hatte, durchaus zu

beseitigen. So wenig die Herstellung kommunaler Selbstverwaltung überhaupt ein Rückfall in ständisch patrimoniale Autarkie war, sondern vielmehr ihr schärfster Gegensatz, ebenso wenig trugen irgendwelche Funktionen der durch die Städteordnung regenerierten Stadtverwaltung noch patrimonialen Charakter. Von dem, was das Wesen der Patrimonialität ausmacht, der unlöslichen Verquickung privatrechtlicher und publizistischer Elemente, von ihrem darauf beruhenden, überwiegend individualrechtlichen Charakter, und demgemäß von ihrer Unvereinbarkeit mit dem modernen Staatsgedanken weist die Stadtgemeinde der Städteordnung das diametrale Gegenteil auf. Diese moderne Gemeinde ist dem modernen Staate wesensgleich; er ist Fleisch von ihrem Fleische und Geist von ihrem Geiste. Einst war die Stadt das Prototyp des Staates gewesen; jetzt wurde sie ein ihm homogenes organisches Glied in seiner höheren, reicher differenzierten Entwicklungsform. Bedeutet die Verstaatlichung jeder Funktion gegenüber der Patrimonialität einen Fortschritt moderner politischer Entwicklung, so bedeutet sie gegenüber der modernen kommunalen Selbstverwaltung einen ebenso großen Rückschritt in der Richtung der ärmeren, unentwickelteren, weil noch weniger differenzierten Staatszentralisation.

Für solche Erwägungen hatte der sonst so kluge und treffliche Schön kein Organ; sie paßten nicht in die Formeln seines Systems. An die Stelle von Patrimonialgericht und Patrimonialpolizei muß Staatsgericht und Staatspolizei treten, und zwar in den Städten so gut wie auf dem Lande. So legte Schön den Schwerpunkt seiner Mitarbeit an der Städteordnung darauf, den Städten gelegentlich ihrer Reorganisation vor allem Gericht und Polizei abzunehmen. Stein hatte ursprünglich diese Auffassung durchaus nicht geteilt; auch hier überragte er wieder durch seine geniale Intuition seine Genossen. Er hatte den Städten die niedere Gerichtsbarkeit, vor allem aber die ganze Ortspolizei ohne Vorbehalt belassen wollen. In den weiteren Stadien der Beratungen wurde dann die prinzipielle Verstaatlichung der Justiz ohne weiteren Widerspruch angenommen. Gegen die innerlich unmögliche Losreißung der Ortspolizei von der Ortsverwaltung erhoben sich jedoch sehr ernstliche und lebhafte Bedenken. Frey, Altenstein, Stägemann hatten das richtige Gefühl, daß sich der organische Zusammenhang zwischen den polizeilichen und den sonstigen kommunalen Funktionen ersprießlicher Weise gar

nicht lösen lasse. Aber Schön blieb hartnäckig. Bei diesen Erörterungen kam man der Erkenntnis des wahren Wesens der Sache ganz nahe. Die Freunde städtischer Ortspolizei beriefen sich auf die alte deutsche Städteverfassung; und in der Tat hatte sie ja eine solche Polizei überhaupt erst geschaffen, wie wir gesehen haben. Schön erklärte das als einen Ausfluß des reichsstädtischen Wesens, „bei welchem immer höchste Gewalt und Kommune vermischt seien". Daß in der Wiederherstellung der freien Gemeinde im befreiten Staate die Homogenität der politischen Gemeinwesen zum Ausdruck komme, sah er nicht. Aber Stein sah es. Bei einer Äußerung Stägemanns: zur guten Organisation der Stadtgemeinde sei es notwendig, daß sie ihre Polizei selbst verwalte, hatte Schön die Randglosse gemacht: „daß ein Volk sich selbst regiere." Stein traf den Nagel auf den Kopf, indem er kurz bemerkte: „Warum nicht, wenn es dazu fähig ist?" Indessen leider gab wirklich diesmal der Klügere nach. Im Drange der nur allzu berechtigten Eile, in der die Städteordnung zum Abschluß gebracht werden mußte, triumphierte Schöns doktrinäre Hartnäckigkeit. Stein glaubte den Widerspruch durch ein gleich zu erwähnendes Kompromiß beilegen zu können. Und nun geschah, was als ein bitterer Sarkasmus der Geschichte über Menschenwitz anmutet. Den regenerierten Städten wurde ihre Zuständigkeit für Gericht und Polizei prinzipiell entzogen, obgleich beide Zuständigkeiten nach der Regeneration keine Spur von Patrimonialität mehr an sich gehabt hätten, und obgleich die Ortspolizei der kommunalen Selbstverwaltung schlechtweg unentbehrlich ist. Aber die leibhaftige, wahre und wirkliche Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit der Rittergüter, gegen die sich eigentlich und mit Recht der Eifer Schöns richtete, blieb unangetastet, da diese Reform gerade mit Abschluß der Städteordnung zum Stillstand kam. Die ländliche Patrimonialgerichtsbarkeit hat danach bis 1849 bestanden, die Patrimonialpolizei bis zur Kreisordnung von 1872; ja Skeptiker meinen, daß sie unter veränderter Form noch heute besteht.

Doch damit war die Beeinträchtigung der Städte noch nicht erschöpft. Die Ortspolizei war zwar im Prinzip zum Staatsmonopol erklärt; aber zugleich erkannte man doch die praktische Unmöglichkeit, in jeder Stadt besondere staatliche Polizeiverwaltungen einzurichten. Um einerseits dieser praktischen Unmöglichkeit abzuhelfen, und andrerseits die prinzipiellen Bedenken Schöns zu beruhigen,

schlug Stein sein Kompromiß vor, wonach der Magistrat die Polizei kraft eines ihm vom Staate übertragenen Rechtes ausüben solle. Bisweilen schläft auch Vater Homer. Hier hat einmal Stein im Drange der Eile und unter dem Einfluß der Schönschen Dogmatik einen argen Fehlgriff begangen. Er mochte auch dabei an das französische Dekret vom 14. Dezember 1789 denken, wonach die Polizei delegiert wird „par l'administration générale de l'état aux municipalités". Aber es ist ein verhängnisvoller Unterschied; hier wird die Polizei den Gemeinden übertragen, von der Städteordnung nach Steins Vorschlage dem Magistrat! Die logische Folge dieser Übertragung einer prinzipiell als staatlich bezeichneten Funktion unmittelbar an ein Gemeindeorgan statt an die Gemeinde selbst war es, daß in den Charakter dieses Gemeindeorgans eine innerlich unmögliche Zwieschlechtigkeit hineingetragen wurde. Die Gemeindebehörde wird nämlich da, wo sie vermöge Auftrags die Polizei ausübt, als Staatsbehörde betrachtet, d. h. den höheren Staatsbehörden einfach subordiniert. So kumulierten sich hier zwei verhängnisvolle Fehler. Die Losreißung der Ortspolizei, die prinzipiell für Staatssache erklärt wurde, von der kommunalen Ortsverwaltung war eine lebensunfähige Fiktion; denn tatsächlich läßt sich die polizeiliche Seite, die jedem Verwaltungszweig eigen ist, von dieser Verwaltung selbst nicht trennen. Das Dekret der Constituante machte den prinzipiellen Fehler praktisch dadurch ziemlich unschädlich, daß es den Gemeinden als solchen auch die polizeiliche Seite ihrer Verwaltungszweige übertrug. Das tat aber die Städteordnung leider nicht. So weit auf Grund derselben besondere staatliche Polizeibehörden zur Verwaltung der Ortspolizei eingesetzt wurden, also in den bedeutenderen Städten, mußte ein mehr oder minder latenter Kampf zwischen städtischer Kommunalverwaltung und staatlicher Polizeidirektion die logisch notwendige Folge sein; ein Kampf, in dem regelmäßig der Stärkere, das war und ist in Preußen die königliche Polizei, Sieger blieb. So weit man aber auf solche besonderen Staatspolizeibehörden verzichtete und die Ortspolizei dem Magistrat — oder nach der späteren Gesetzgebung regelmäßig dem Bürgermeister allein — übertrug, wurde dadurch der Fehler nicht wieder gut gemacht; vielmehr ein zweiter hinzugefügt. Denn durch die prinzipielle Behandlung dieses Kommunalorgans als eines subordinierten Staatsorgans wurde die alte Misere der Behandlung der Kommunalverwaltung als

einer subordinierten Staatsverwaltung auch in die neue, auf dem diametral entgegengesetzten Prinzip beruhende Organisation städtischer Selbstverwaltung hineingetragen. Hier hat die polizeistaatliche Reaktion den Hebel eingesetzt, um nach Möglichkeit unter der Firma der Polizei das ihr heterogene Prinzip bürgerlicher Selbstverwaltung aus den Angeln zu heben.

Welchen ungeheuerlichen Selbstwiderspruch die Väter der Städteordnung mit diesen Polizeibestimmungen begingen, das zeigt sich deutlich in dem unmittelbar folgenden § 167. Da wird ausdrücklich erklärt, daß die Ortspolizei „hauptsächlich für die Sicherheit und das Wohl der städtischen Einwohner tätig ist". Solche eminent kommunalen Angelegenheiten der städtischen Selbstverwaltung zu überlassen, das war ja eben Leitmotiv und Grundgedanke der ganzen Städteordnung. Hier aber wird daraus nur die Konsequenz gezogen, daß die Stadt die Kosten der Polizeiverwaltung nach der Disposition der Staatsbehörden zu tragen habe, und zwar gleichviel, ob der Magistrat oder eine staatliche Behörde die Polizei ausübt. Damit war eine Auffassung vom Wesen der Selbstverwaltung angedeutet, die sich die polizeistaatliche Regierungspraxis nicht nur gern gefallen ließ, sondern die sie mit Feuereifer weiter auszubauen, von dem einen Gebiet, für das die Städteordnung diese schwächste Stelle bot, auf möglichst viele andere zu übertragen suchte; es ist die Auffassung, daß die Selbstverwaltung in der Aufbringung der Kosten durch die Gemeinden nach der Disposition des Staates sich erschöpfe. Selten hat sich eine theoretische Prinzipwidrigkeit praktisch so nachhaltig gerächt, wie diese Abweichung der Städteordnung von ihrem eigenen Grundprinzip; denn selbstverständlich hat die folgende Gesetzgebung und Verwaltungspraxis keinen der großen und schöpferischen Gedanken unserer kommunalen magna carta so eifrig und fruchtbar fortgebildet wie diesen ihren größten Irrtum.

Im vorigen Kapitel haben wir gesehen, wie der absolute Obrigkeitsstaat nicht nur die alte Autonomie der Stadt völlig zerstört, sondern auch die Einheit der Gemeinde selbst zersetzt und aufgelöst hatte. Es gab tatsächlich und rechtlich keine Bürgergemeinde mehr als genossenschaftliche Einheit städtischer Bevölkerung, vielmehr lediglich eine Menge zusammen wohnender, durch eine von ihnen völlig geschiedene, teils rudimentär patrimoniale, teils absolut staatliche Obrigkeit regierter Untertanen. Zur Wiederbelebung der

städtischen Autonomie bedurfte es also zunächst der Wiederherstellung einer Bürgergemeinde als ihrer Trägerin. Das vollbringt die Städteordnung, indem sie jene unorganische Menge wiederum zu einer durch die publizistische Rechtseinheit des Gebietes körperschaftlich zusammengefaßten Genossenschaft umbildet, die sich durch ihre Organe selbst regiert, allerdings unter organischer Eingliederung in den Staat, zu dessen eigener Umgestaltung aus dem obrigkeitlichen Anstaltsstaat in ein nationales Gemeinwesen diese Wiederbelebung der Stadtgemeinde den ersten Schritt und die Grundlegung bedeutete.

„Die Einwohner jeder Stadt bestehen nur aus zwei Klassen, aus Bürgern und aus Schutzverwandten, oder aus Einwohnern, die das Bürgerrecht gewonnen, und solchen, die dasselbe nicht erlangt haben. Einwohner sind alle diejenigen, welche im Gemeindebezirk ihren Wohnsitz aufgeschlagen haben. Beide, sowohl Bürger als Schutzverwandte, werden in allen Angelegenheiten, die auf das allgemeine Interesse der Stadt Bezug haben, nach dieser Ordnung und den Verfassungen der Stadt beurteilt." Alle Exemtionen des alten Systems, die besonders organisierten Gemeinden von Franzosen, Pfälzern u. dgl. sind aufgehoben; an der Spitze jeder Stadt steht nur ein Magistrat. Ebenso wird der Unterschied zwischen Immediat- und Mediatstädten beseitigt. In jeder Stadt gibt es nur ein Bürgerrecht; und dieses Recht darf keinem unbescholtenen Menschen, der sich in der Stadt häuslich niedergelassen hat, versagt werden. Die Erteilung des Bürgerrechts geschieht allein durch den Magistrat nach dem Gutachten der Stadtverordneten. Das Bürgerrecht gibt die Befugnis zum Betrieb städtischer Gewerbe und zum Erwerb städtischen Grundbesitzes; Grundbesitzer und Gewerbetreibende müssen also das Bürgerrecht erwerben. Auch in dieser Hinsicht bricht die Städteordnung noch nicht völlig mit der bisherigen gewerblichen Differenzierung von Stadt und Land; wie sie denn die Bestimmungen über die zünftige Organisation der Gewerbe bestehen läßt, „insoweit und so lange, als der Staat die danach bestehenden Einrichtungen nicht ändert". Die staatliche Gesetzgebung auf diesem Gebiet war etwa gleichzeitig mit der Städteordnung in Fluß, aber noch nicht zum Abschluß gekommen. Wie schon erwähnt, wurden damals die Zünfte der Bäcker, Schlächter und Höker in Ost- und Westpreußen aufgehoben, zugleich die amtlichen Preistaxen für

diese Gewerke, die Einrichtung des Meisterstücks und das Verbot des Vorkaufs beseitigt. Jedoch wurde diese Reform zunächst noch nicht auf den ganzen Staat und auch nicht auf die übrigen Gewerke ausgedehnt, obwohl die Beseitigung der Zunftverfassung zu Gunsten der Gewerbefreiheit im Prinzip bereits beschlossene Sache war. Die Städteordnung konnte hier also lediglich auf die weitere Entwicklung der Gewerbegesetzgebung verweisen.

Für die kommunalpolitische Organisation selbst vollzieht dagegen die Städteordnung sofort den radikalen Bruch mit der Zunftverfassung. Der modern politische Charakter des Gesetzes offenbart sich auch darin, daß es trotz aller Neigung, an die Traditionen alter Städtefreiheit anzuknüpfen, nicht daran denkt, die politische Bedeutung der Zünfte und Innungen als taktische Einheiten der städtischen Bürgerschaft wiederherzustellen. Die Bürgerschaft wird vielmehr durchaus als eine Einheit organisiert, deren etwa notwendige Gliederung ausschließlich nach örtlichen Bezirken des Stadtgebiets vorgenommen wird. „Die Wahl der Stadtverordneten nach Ordnungen, Zünften und Korporationen in den Bürgerschaften wird hierdurch völlig aufgehoben. Es nehmen an den Wahlen alle stimmfähige Bürger Anteil, und es wirkt jeder lediglich als Mitglied der Stadtgemeine ohne alle Beziehung auf Zünfte, Stand, Korporation und Sekte."

Die Wahl der Stadtverordneten ist die einzige Funktion, die von der Gemeinde der stimmfähigen Bürger selbst und unmittelbar ausgeht; sonst wird die Bürgerschaft in allen Angelegenheiten des Gemeinwesens durch die Stadtverordneten vertreten. Auch hier vermeidet die Städteordnung die Wiederherstellung eines alten Instituts, der allgemeinen Bürgerversammlung als beschließendes Organ der Gemeinde. Sie erklärt die Vertretung der Stadtgemeine durch Stadtverordnete für notwendig, weil die Bürgerschaft aus zu vielen Mitgliedern bestehe, als daß ihre Stimmen über öffentliche Angelegenheiten jedesmal einzeln vernommen werden könnten. Doch hat diese äußere Zweckmäßigkeitserwägung gewiß nicht allein den Ausschlag gegeben, zumal da sie bei der geringen Einwohnerzahl der meisten damaligen Städte gar nicht überall zutraf. Vielmehr zog der Gesetzgeber auch hier, vielleicht halb unbewußt, die logische Konsequenz des modernen Repräsentativprinzips. Seine Anwendung war um so notwendiger, als die neue Stadtverfassung den Schwer-

punkt der kommunalen Leitung in diese Vertretung der Bürgerschaft legte, die deshalb für ihre Entschließungen einer Bewegungsfreiheit und Schlagkraft bedurfte, wie sie ganzen Bürgerschaftsversammlungen niemals eigen sein können. Ein Ausfluß desselben Prinzips politischer Repräsentation ist die Unabhängigkeit der Gewählten von Instruktionen und Aufträgen ihrer Wähler, der Ausschluß jedes imperativen Mandats. Wir haben gesehen, wie die Städteordnung diesem Gedanken in Worten Ausdruck gibt, die deutlich an das Wahlgesetz für die französische Nationalrepräsentation anklingen. Diese scharfe Herausarbeitung des politischen Repräsentativgedankens entsprach durchaus dem Geiste der Reform, der in den Stadtverordnetenversammlungen Vorläufer und Prototyp für die künftige Volksvertretung Preußens schaffen wollte.

„Der Inbegriff sämtlicher Bürger der Stadt macht die Stadtgemeine oder die Bürgerschaft aus.“ Trotz dieses Grundsatzes gibt aber die Städteordnung nicht allen Bürgern schlechthin das aktive Wahlrecht, sondern schließt davon — abgesehen von Personen, die Verbrechen begangen haben oder in Konkurs und Kuratel geraten sind, oder denen das Stimmrecht zur Strafe entzogen ist, — alle Bürger weiblichen Geschlechts aus, sowie unangesessene Bürger, deren reines Einkommen in großen Städten noch nicht 200 Taler, in anderen Städten noch nicht 150 Taler jährlich beträgt. Große Städte im Sinne der Städteordnung sind alle, die mindestens 10000 Einwohner haben. Ein solcher Zensus entsprach der Anschauung Steins vom „Eigentümer“ als dem eigentlichen Träger der politischen Rechte. Daß diese Anschauung nicht in plutokratischer Engherzigkeit wurzelte, zeigt seine früher zitierte Äußerung von dem Sinken der höheren und dem Aufsteigen der niederen Klassen. Doch war es die allgemein herrschende Meinung der Zeit, daß sich solches Aufsteigen zuvörderst in der Erlangung wirtschaftlicher Selbständigkeit äußern könne und müsse, und daß demnach die wirtschaftliche Selbständigkeit der natürliche Exponent politischer Rechte sei. Diese Auffassung stand auch noch nicht im Widerspruch mit der Struktur der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse; denn eine industrielle Arbeiterklasse war noch kaum in Anfängen vorhanden, und für die Lage der Handwerksgesellen, die etwa ihre Stelle einnahmen, konnte man von der bevorstehenden Aufhebung der Zunftverfassung eine Verbesserung erhoffen, die ihnen wie ehedem das

Aufsteigen zu wirtschaftlicher Selbständigkeit erleichtern würde. Ähnlich verhielt es sich mit der Bevorzugung des städtischen Hausbesitzes, die namentlich in der Bestimmung hervortrat, daß mindestens zwei Drittel der gewählten Stadtverordneten mit Häusern in der Stadt angesessen sein mußten; im übrigen war jeder stimmfähige Bürger auch wählbar in seinem Bezirk. Der Hausbesitz war damals auch in den großen Städten noch kein Gewerbebetrieb und noch nicht auf eine kleine Minderheit beschränkt, sondern im großen und ganzen wohl noch ein Kennzeichen bürgerlicher Selbständigkeit und Ansässigkeit.

Die Wahl der Stadtverordneten erfolgt auf drei Jahre; doch so, daß alljährlich ein Drittel ausscheidet und durch Neuwahlen ersetzt wird, um die Kontinuität dieses für die städtische Verwaltung maßgebenden Kollegiums aufrechtzuerhalten. Die Stimmabgabe ist eine geheime, durch weiße oder schwarze Stimmkugeln für oder gegen den vorgeschlagenen Kandidaten. Stein hatte Bedenken gegen die geheime Abstimmung geäußert, weil sie dem Abstimmenden das Gefühl der Verantwortlichkeit gegenüber der öffentlichen Meinung nehme; doch fügte er sich der Erwägung, daß der Einfluß der reichen Bürger zu groß sei, um eine freimütige Wahl für jeden einzelnen zu sichern, wenn er nicht unentdeckt seine Stimme für oder gegen den Kandidaten abgeben könne.

Durch die repräsentative Organisation der Bürgerschaft war die Voraussetzung gegeben, endlich die patrimoniale Selbsterzeugung der städtischen Obrigkeit wieder zu beseitigen. Mit der landrechtlichen Fiktion, wonach das der Gemeinde zustehende Wahlrecht zum Magistrat durch diesen selbst ausgeübt wird, mit der Kooptation, der alten Quelle patrimonialer Korruption und Cliquenwirtschaft wurde gebrochen, indem die Ratsstellen durch die Wahl der Stadtverordneten als der Repräsentanten der Bürgerschaft besetzt werden. So wird die Bildung korporativer Behörden von unten herauf durch die Rechtsform der Wahl, so wird das organische Bindegewebe zwischen dem Gemeinwesen und seiner Obrigkeit wiederhergestellt. Ein Ausfluß des gleichen Prinzips ist die Forderung, daß die städtische Obrigkeit aus der Mitte der Bürgerschaft selbst hervorgehen soll, recht im Gegensatz zum Interesse des absoluten Anstaltsstaates, der nach Möglichkeit Fremde in die städtischen Räte zu bringen suchte. Nach der Städteordnung soll das Magistratskollegium „überall

nur aus Mitgliedern der Bürgerschaft bestehen, die das Vertrauen derselben genießen".

Daran schließt sich sofort die Betonung der hervorragenden Bedeutung, die dem unbesoldeten Ehrenamt in der regenerierten städtischen Verfassung zugedacht ist. „Jeder mit Gemeinsinn erfüllte Bürger wird, auch ohne Vorteile für seine Person dabei zu beabsichtigen, dieses ehrenvolle Amt gern übernehmen. Zur Verminderung der Administrationskosten können daher nur diejenigen Magistratsmitglieder für ihre Amtsführung entschädigt werden, welche ihre Zeit derselben ganz zu widmen haben." In Wirklichkeit handelte es sich keineswegs in erster Linie hierbei um Ersparnisrücksichten; wie denn die entsprechende Stelle in der Nassauer Denkschrift ausdrücklich erklärt hatte: „Ersparung an Verwaltungskosten ist der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer . . .; sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte, und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationalehre." Das hier für die ganze staatliche Reorganisation empfohlene Prinzip wird in der Städteordnung für die besondere städtische Reorganisation durchgeführt, wie überhaupt im Sinne der Reform die städtische Verfassung Prototyp und Mikrokosmos der künftigen Staatsverfassung sein soll. Zur Blütezeit der alten freien Städteverfassung waren ja die Ratsstellen prinzipiell unbesoldete Ehrenämter gewesen; die besoldete Bureaukratie, die berufsmäßige Bahnbrecherin des absoluten Staates, hatte gleichzeitig mit der Vernichtung der Städtefreiheit durch den Staatsabsolutismus ihren Einzug in die städtischen Räte gehalten. Es war daher folgerichtig, daß die Überwindung der Staatsbureaukratie mit ihrer Vertreibung aus den städtischen Räten einsetzte. Auch entsprach es durchaus der alten genossenschaftlichen Auffassung vom Wesen der Bürgergemeinde, daß die Städteordnung die Übernahme städtischer Ehrenämter nicht nur für ein Recht, sondern auch für eine Pflicht jedes Bürgers erklärt, deren Ablehnung aus anderen als den gesetzlich gebilligten Entschuldigungsgründen durch Beschluß der Stadtverordneten mit Verlust der kommunalpolitischen Rechte und

mit höherer Steuerbelastung geahndet werden kann. Außer in Magistrat und Stadtverordnetenversammlung kommt das unbesoldete Ehrenamt bei den mannigfachen Stellen der Bürgerdeputierten in den einzelnen Verwaltungsdeputationen, der Bezirksvorsteher und der Mitglieder unterer städtischer Kommissionen zur Geltung.

Am radikalsten wollte mit der Ausschließung besoldeter Beamten von den Magistratsstellen wiederum Stein selbst vorgehen, dem auch hierin Frey noch zu zaghaft war. Zu dessen Entwurf bemerkte Stein, er könne nicht einsehen, warum der Bürgermeister kein Gewerbe treiben soll, und warum ein großer Kaufmann oder Fabrikant nicht sollte Bürgermeister werden können. Schließlich hat er freilich den Bedenken seiner Mitarbeiter einige Zugeständnisse gemacht; aber die Regel ist auch nach der Städteordnung das unbesoldete Ehrenamt im Magistrat, das besoldete Berufsamt dagegen die Ausnahme. Diese Ausnahme wird in kleineren Städten nur für den Bürgermeister und Kämmerer zugelassen, in mittleren Städten außerdem für einen Syndikus; und nur in den großen Städten dürfen noch einige gelehrte Stadträte und ein besoldeter Baurat hinzutreten. Tatsächlich hat sich nun freilich aus diesen Ausnahmen im Laufe der Zeit ein neuer Zweig des Berufsbeamtentums, eine eigenartige kommunale Bureaukratie entwickelt, was gewiß nicht den Ideen Steins, wohl aber dem gewaltigen Wachstum städtischen Wesens in diesem Jahrhundert entspricht.

Im Zusammenhang hiermit stand die wichtige und schwierige Frage der Amtsdauer. Wir haben gesehen, wie einst der Sieg der demokratischen Zunftbewegung die Befristung der Ratsmitgliedschaft auf kurze Termine zur Folge gehabt hatte; wie dann die patrimoniale Erstarrung den Ratswechsel zu einer leeren Form herabgedrückt und die Lebenslänglichkeit der Ratsmitgliedschaft zurückgeführt hatte, die auch bei der Verwandlung der Räte in eine besoldete Staatsbureaukratie tatsächlich beibehalten wurde, lediglich beschränkt durch die drohende Gefahr einer platten Kassation von oben. Trotz dieser Gefahr hatten sich die korrumpierenden Folgen eines Systems lebenslänglicher Pfründen, vergeben durch Kooptation, in schlimmster Weise fühlbar gemacht. War es nun der Grundgedanke der Reform, die Abhängigkeit von oben zu ersetzen durch die Kontrolle der Bürgerschaft und ihrer Repräsentanten, so bot sich als wirksamstes Mittel dieser Kontrolle die Rückkehr zu einer relativ kurzen

Amtsdauer, nach deren Ablauf der Gewählte sich einer neuen Wahl, also einem Urteil der Wähler über die Art seiner Amtsführung zu unterziehen hatte. Hierin lag bei den unbesoldeten Ehrenämtern keine erhebliche Schwierigkeit; da galt es nur, das Extrem einer allzu kurzen Amtsdauer zu vermeiden, die das Einarbeiten und jede Kontinuität der Verwaltung verhindert hätte. Im übrigen durfte man bei Leuten, deren Lebensstellung und Lebensunterhalt nicht auf dem Amte beruht, die gleiche Unabhängigkeit nach unten wie nach oben voraussetzen, soweit solche Voraussetzungen überhaupt im Einzelfall zuverlässig sein können. So wurde die Amtsdauer der unbesoldeten Magistratsmitglieder, merkwürdiger Weise allerdings auch die der Bürgermeister und Kämmerer, auf sechs Jahre festgesetzt, und für eine gewisse Kontinuität des Kollegiums durch die Partialerneuerung gesorgt.

Die Schwierigkeit des Problems trat dagegen bei den besoldeten Beamten hervor, deren materielle Existenz und soziale Stellung wesentlich auf dem Amte beruht; hier stießen die Gegensätze der Grundanschauungen aufeinander. Auf der einen Seite führte eine aus bitterer Erfahrung gewonnene Abneigung gegen jede lebenslängliche Anstellung zu dem Vorschlage: „Man setze jeden besoldeten Offizianten auf einjährige Aufkündigung und lasse die Bürger bei der alle drei Jahre zu erneuernden Repräsentantenwahl auch darüber stimmen, ob einem oder dem anderen Offizianten der Dienst aufgekündigt werden soll.“ Auf der anderen Seite jedoch betonte man die Gefahr, daß an die Stelle der Abhängigkeit von oben die von unten, an die Stelle des Servilismus die demagogische Liebedienerei trete, wenn die ganze Existenz des Beamten stets zu willkürlicher Disposition wechselnder Mehrheiten in den Wahlkollegien stände. Auf dieser Erwägung beruhte der Vorschlag, für die besoldeten Magistratsmitglieder die Lebenslänglichkeit beizubehalten. In den Widerstreit der Meinungen griff Stein vermittelnd ein, indem er durch die kurze Bemerkung den Weg wies: „Für den Fall des Abgangs müßte man Pensionen bestimmen, dann würde das leichtsinnige Verwerfen vermieden und das lästige Behalten gleichfalls.“ Dem folgte denn auch die Städteordnung, indem sie einmal den Amtstermin der besoldeten Stadträte auf zwölf Jahre ausdehnte, und ferner für den Fall, daß sie nach Ablauf des ersten oder zweiten Amtstermins nicht wiedergewählt würden, gewisse Minimalpensionen

bestimmte, „damit diese Stellen, welche nur zur Erleichterung einer Veränderung nicht auf Lebenszeit besetzt werden, von Männern, die die erforderlichen Eigenschaften dazu besitzen, mit Bereitwilligkeit angenommen werden mögen". Auch durch diese Bestimmung eines gesetzlichen Pensionsrechts wirkte die Städteordnung bahnbrechend für die staatliche Organisation, da ein solcher Rechtsanspruch der Staatsbeamten noch nicht anerkannt war. Übrigens erstreckten sich jene Vorschriften der Städteordnung nicht auf Bürgermeister und Kämmerer; für letzteren mochten sie entbehrlich erscheinen, da er nach ausdrücklicher Bestimmung „ein bemittelter Mann sein" mußte. Erst durch die spätere Gesetzgebung haben auch Bürgermeister und Kämmerer die zwölfjährige Amtsdauer und die Pensionsberechtigung erlangt. Die Festsetzung des Diensteinkommens aller besoldeten städtischen Beamten, und zwar vor ihrer Anstellung, ist Sache der Stadtverordneten; besonders sollen sie sich mit den auf zwölf Jahre gewählten Magistratsmitgliedern, „welche durch kein Gewerbe neben ihrem Amte ihren Unterhalt erleichtern können, . . . über die Besoldung vereinigen, da diese Männer bei der Ungewißheit ihrer Lage natürlich eine höhere Belohnung fordern werden, die aber auch bei treffender Wahl durch angestrengtere Dienstleistung wieder ersetzt werden wird".

Der leitende Gesichtspunkt für die Normen des städtischen Beamtenrechts war die möglichste Sicherung der persönlichen Unabhängigkeit nach Maßgabe der besonderen Verhältnisse. Das zeigt sich auch darin, daß für die besoldeten städtischen Unterbeamten, deren Anstellung durch den Magistrat nach Anhörung der Stadtverordneten erfolgt, unbedenklich das Prinzip der Lebenslänglichkeit sanktioniert wird, da ihre geringere Machtstellung und die ständige Dienstaufsicht der städtischen Oberbehörde hier die bei den Magistratsstellen obwaltenden Bedenken beseitigte.

An die Stelle der Selbstergänzung des städtischen Rates und der Lebenslänglichkeit seiner Mitgliedschaft war also die Wahl seiner Mitglieder auf bestimmte Amtstermine durch die Repräsentanten der Bürgerschaft getreten. Dagegen behielt die Städteordnung allerdings eine Einrichtung bei, die einst der aufsteigende Staatsabsolutismus als Gegengewicht gegen die patrimoniale Selbstherrlichkeit der städtischen Räte eingeführt hatte: das staatliche Bestätigungsrecht, wofür es kein simile in dem Munizipaldekret der Constituante gab.

Die von den Stadtverordneten erwählten Magistratsmitglieder bedürfen der Bestätigung durch die Provinzialbehörde; und für die Stelle des Oberbürgermeisters der großen Städte werden von den Stadtverordneten drei Kandidaten präsentiert, wovon einer durch landesherrliche Bestätigung ernannt wird. Hier trägt die neue Organisation doch noch die Eierschalen des absoluten Obrigkeitsstaates an sich; aber eine radikalere Verselbständigung der „kleinen Republiken" gleich beim ersten Schritt mochte immerhin auch dem Mut mancher Reformer bedenklich erscheinen; man durfte hier wohl der zukünftigen Entwicklung noch etwas für eine weitere Emanzipation zu tun übrig lassen. Daß diese Entwicklung im Laufe eines Jahrhunderts nach jener Richtung hin so wenig erreicht hat, dafür kann man nicht die Väter der Städteordnung verantwortlich machen.

Dies Gesetz hat vielmehr einen fundamentalen Wandel von tief gehender prinzipieller Bedeutung in der Stellung des Beamtentums überhaupt angebahnt. Der für den absoluten Staat charakteristische Gegensatz von Obrigkeit und Untertan ward in den Ämtern der städtischen Selbstverwaltung aufgehoben, deren Träger Beamte waren, ohne daß sie aufhörten, Bürger zu sein. Die wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit dieses neuen Beamtentums tritt wohl in den unbesoldeten Ehrenämtern am klarsten hervor; aber die Rechtsstellung auch der besoldeten Beamten ist begrifflich keine andere als die der unbesoldeten. Und das gemeinsame Charakteristikum dieser neuen Ämter im Gegensatz zum Berufsbeamtentum des absoluten Fürstenstaates besteht darin, daß sie die Eigenschaft des fürstlichen Dienertums abgestreift haben. Es ist doch mehr als eine bloße Wortveränderung, wenn sogar in dem ominösen Polizeiparagraphen der Städteordnung die Fassung des Entwurfs dahin abgeändert wurde, daß die Magistrate in der Polizeiverwaltung nicht als Diener, sondern als Behörden des Staates bezeichnet werden. Diese Beamten der städtischen Selbstverwaltung können in der Tat nicht mehr unter den alten Begriff der gemieteten Diener des fürstlichen Herrn gebracht werden; sie sind vielmehr Organe der Gesamtperson, deren Repräsentativorgan sie durch Wahl bestellt. Damit tritt der öffentlich rechtliche Charakter des Amtes zum ersten Mal in völliger Klarheit hervor; die Beamten stehen in unmittelbarer Beziehung zu ihrem Gemeinwesen, nicht zur Individualperson des Fürsten, der auch nicht mehr alles öffentliche Recht in seiner Person

kumuliert. Das fürstliche Dienertum konnte als solches ein Recht höchstens auf seinen Lohn haben, für die amtlichen Funktionen lediglich eine Dienstpflicht. Dieses wahrhaft publizistische Beamtentum dagegen hat als solches ein Recht auf das Amt, aus dem es nur nach bestimmten gesetzlichen Vorschriften entfernt werden kann. Und so wenig die Städteordnung überhaupt als eine isolierte Maßregel gedacht war, noch als solche auch nur verstanden werden kann, so wenig konnte sich dies neue Prinzip auf die städtischen Beamten allein beschränken; vielmehr mußte sich der Gedanke eines unmittelbaren Rechtsverhältnisses des Beamten zum Gemeinwesen auch auf das Staatsbeamtentum übertragen. Daß der Staat im großen ist, als was die Städteordnung die Stadtgemeinde rechtlich anerkannt hat, ein willens- und handlungsfähiges Gemeinwesen, nicht das willenlos untertänige Objekt fürstlicher Herrschaft, das war das unverlierbare Ergebnis der Reform, trotzdem diese ein Torso blieb. Wie die Städteordnung nur als Grundstein und Anfang der Umwandlung des alten Polizeistaates in den modernen Rechtsstaat begriffen werden kann, so begreift man die moderne Stellung des Staatsbeamtentums nur als eine Entwicklung aus dem Keime des von der Städteordnung geschaffenen kommunalen Amtsrechts.

Dem Charakter der Repräsentativverfassung entsprechend liegt das Schwergewicht der ganzen kommunalen Lebenstätigkeit nicht sowohl bei der städtischen Obrigkeit, dem Magistrat, als vielmehr bei dem Repräsentativorgan der Bürgerschaft, den Stadtverordneten. In Sonderheit legt die Städteordnung in ihre Hände die finanzielle Autonomie der Stadt, die im schärfsten Gegensatz zu der bisher gerade auf diesem Gebiet besonders engherzigen Bevormundung eine fast vollkommene wird. Sie disponieren über das Vermögen, die Rechte und Verbindlichkeiten der Stadt. „Besonders sind sie befugt und verpflichtet, die zu den öffentlichen Bedürfnissen der Stadt nötigen Geldzuschüsse, Leistungen und Lasten auf die Bürgerschaft zu verteilen, und zu deren Aufbringung ihre Einwilligung zu geben, auch überhaupt die gemeinen Lasten und Leistungen zu regulieren.“ Doch nicht nur auf dem finanziellen, auch auf den anderen Gebieten der kommunalen Tätigkeit ist die Stadtverordnetenversammlung das beschließende und regelmäßig entscheidende, der Magistrat das ausführende Organ. Und selbst in dieser Sphäre der laufenden Verwaltung hat der Magistrat „ohne unmittelbare Teilnahme von

Bürgern nur die allgemeine Leitung der ganzen Verwaltung des Gemeinwesens und diejenigen speziellen Geschäftszweige abzumachen, wobei es nicht auf eigene Administration oder fortlaufende Lokalaufsicht, sondern hauptsächlich auf Gesetzes- und Verfassungskunde ankommt. Alle Angelegenheiten, womit Administration verbunden oder die wenigstens anhaltende Aufsicht und Kontrolle oder Mitwirkung an Ort und Stelle bedürfen, werden hingegen durch Deputationen und Kommissionen besorgt, welche aus einzelnen oder wenigen Magistratsgliedern, dagegen größtenteils aus Stadtverordneten und Bürgern bestehen, die von der Stadtverordnetenversammlung gewählt und vom Magistrat bestätigt werden". Durch diese intensive Beteiligung an der Verwaltung selbst erhält die dem Plenum der Stadtverordneten zustehende Kontrolle der gesamten kommunalen Tätigkeit erst ihre volle Bedeutung und praktische Wirksamkeit.

Diese Mitwirkung und Kontrolle der Bürgerschaft und ihrer Repräsentanten soll nach der Tendenz der ganzen Reform die Bevormundung und Leitung von oben verdrängen. Dem Staat verbleibt lediglich ein oberstes Aufsichtsrecht, dessen Inhalt gleich im ersten Titel gesetzlich genau dahin fixiert wird, „daß er die gedruckten Rechnungsextrakte oder die öffentlich darzulegenden Rechnungen der Städte über die Verwaltung ihres Gemeinvermögens einsieht, die Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über das Gemeinwesen entscheidet, neue Statuten bestätigt und zu den Wahlen der Magistratsmitglieder die Genehmigung erteilt". Noch bei den Schlußberatungen ward von Seiten des ostpreußischen Provinzialdepartements, das sich überhaupt, wie wir schon sahen, nur schwer von dem alten Bevormundungssystem trennte, der Versuch gemacht, jene Bevormundung wenigstens in einem Punkte aufrechtzuerhalten. Man besorgte, daß bei freier Disposition über das Kämmereivermögen die städtischen Behörden der Versuchung erliegen würden, dieses Vermögen in kurzsichtiger Weise zur Deckung der laufenden Bedürfnisse zu veräußern und so die Gegenwart auf Kosten der Zukunft ungebührlich zu entlasten. Aber Stein teilte dieses Mißtrauen nicht, und ließ hier lediglich eine Bestimmung zu, wonach städtische Grundstücke nur im Falle der Notwendigkeit und Nützlichkeit veräußert werden sollen, über deren Vorhandensein die Stadtverordneten entscheiden, worauf die Veräußerung durch öffentliche Lizitation

unter Bekanntmachung der Gründe für die Notwendigkeit und Nützlichkeit zu geschehen hat, während eine Anzeige darüber an die Ortspolizeibehörde nur nachträglich zu erfolgen braucht. Es ist dieser Paragraph, der in der Wilckensschen Redaktion eine so reaktionäre Gestalt angenommen hatte, daß Frey seinen Augen nicht traute und sein eigenes Werk darin nicht wiedererkennen konnte. Dieser Reaktionsparagraph wurde jedoch schließlich unter der Leitung Steins so umgewandelt, daß er das Grundprinzip des ganzen Gesetzes, die städtische Autonomie nur wiederholt bekräftigte.

Die Wiedergeburt der seit Jahrhunderten ertöteten städtischen Selbstverwaltung in Deutschland — das war Inhalt und nächstes Ziel der Steinschen Städteordnung vom 19. November 1808. Doch diese Wiedergeburt war dem Gesetzgeber nicht isolierter Selbstzweck; vielmehr nur der erste Schritt zur Verwirklichung des freien nationalen Staates in Preußen und durch Preußen in Deutschland. Daß dies weitere Ziel nicht erreicht wurde, sondern die Städteordnung als ein Torso im alten Staatswesen isoliert stehen blieb, das erklärt den eigenartigen Widerspruch in ihrer Wirkung. Denn diese Wirkung blieb in ihrer unmittelbaren Erscheinungsform unendlich weit hinter dem prinzipiellen Gehalt des großen Gesetzes zurück; die mittelbare Bedeutung jedoch, die das Gesetz seiner immanenten Idee verdankt, zeugt von deren unüberwindlicher Lebenskraft. Diese Idee hat sich nicht nur trotz aller Mißgunst der Mächtigen und trotz aller Gleichgültigkeit derer, die nicht mächtig werden wollten, durch ein Jahrhundert behauptet; sondern sie war in der ganzen Zeit und ist noch heute der notwendige Ausgangspunkt jeder organischen Reform des inneren Staatslebens in Preußen und Deutschland. Und dieses Schicksal der Städteordnung ist nur ein anderer Ausdruck für die Tatsache, daß sie das einzige vollendete und zugleich das letzte Werk der Steinschen Reformära gewesen ist.

5.

Kein Werk der Gesetzgebung trägt mit größerem Rechte den Namen eines einzigen Mannes als die Städteordnung den Namen Steins. An der Ausgestaltung ihrer einzelnen Bestimmungen haben andere, hat vor allen anderen Frey einen weit erheblicheren Anteil als er. Was aber aus der Städteordnung geworden wäre, wenn er

sie nicht mit dem Aufgebot zähester Energie noch unmittelbar vor seinem Sturze zum Abschluß gebracht hätte, darüber gibt das Schicksal all der homogenen Entwürfe, die er nicht mehr abzuschließen vermochte, gibt eben die Tatsache Auskunft, daß die Städteordnung ein Torso aus dem Ganzen des Steinschen Reformplans geblieben ist. Und doch erscheint es als eine seltsam widerspruchsvolle, vielleicht als eine oberflächliche Auffassung, Sein oder Nichtsein eines Entwicklungsmoments von so weit tragender historischer Bedeutsamkeit wie die Wiedergeburt städtischer Selbstverwaltung mit ihren Konsequenzen unlöslich an das individuelle Lebensschicksal eines Mannes, wer er auch sein möge, zu knüpfen; jenes Sein oder Nichtsein von dem scheinbaren Zufalle abhängig machen zu wollen, ob der Sturz eines Ministers einige Tage früher oder später erfolgte. Hätte die Städteordnung die ihr eben zugesprochene Lebenskraft bewähren können, wenn sie nicht das innerlich notwendige Erzeugnis des historischen Entwicklungsprozesses, vielmehr nur die Frucht der Klugheit und Energie des Freiherrn vom Stein gewesen wäre? Und wenn sie also historisch notwendig war, hätten sich dann ihre Ideen nicht auch völlig unabhängig vom individuellen Lebensschicksal jenes Mannes realisieren können und müssen?

Es ist das alte und immer wieder neu auftauchende Problem von dem Verhältnis der unbewußt wirkenden Macht sozialer Entwicklungstendenzen zu der bewußten Schöpferkraft individueller Willen; es ist das Problem, das alle historische Betrachtung zwischen den beiden Polen eines einseitigen Fatalismus und einer kritiklosen Heroenverehrung oszillieren läßt. Doch tritt wohl selten die organische Wechselwirkung der objektiv sozialen und der subjektiv individuellen Bedingungen historischen Geschehens so deutlich vor Augen wie in der kaum 14 Monate umfassenden Episode des Steinschen Regiments in Preußen. Da Stein ging, war der preußische Staat etwas anderes geworden, als er vor dieser kurzen Spanne Zeit gewesen war; und nichts vermochte die Spur dieser 14 Monate wieder zu verwischen. Aber auch Stein selbst war während dieser Periode ein anderer, als Zeit seines Lebens vorher und nachher. Wohl gibt schon seine frühere Laufbahn Kunde von jenen Eigenschaften des Geistes und Charakters, die ihn als berufen und auserwählt zum historischen Führer der großen Reform erscheinen lassen. Aber die Macht, den Widerstand der stumpfen

Welt zu besiegen, besaß er damals nicht; seine höchste Kraftleistung war es, seinen Standpunkt fest zu wahren und — in Ungnaden zu gehen; immer noch das beste Schicksal solcher Staatsmänner in solchen Staaten unter normalen Verhältnissen. Und als nach der äußeren Wiederherstellung des Staates abermals normale Verhältnisse eingetreten waren, da konnte der Freiherr vom Stein das seinem Geiste so heterogene Regiment in Preußen wohl mehr oder minder scharf kritisieren, aber zu verhindern vermochte er nichts. Der Mann, der einst das ganze Reformwerk personifiziert hatte, war keine politische Macht mehr; ja in seiner eigenen Natur fand er nicht mehr jenen titanischen Trotz des Widerstandes um jeden Preis, von dem er auf der heroischen Höhe seines Lebens beseelt war. Im müden Zeitalter der Restauration war auch der Freiherr vom Stein müde geworden.

Der Zusammenbruch des alten Staatswesens hatte erst die Möglichkeit für die fundamentale Reform gegeben; aber jener Zusammenbruch war doch nur ein negatives Moment; noch fehlte die positive Kraft, die es unternahm, die Trümmer des alten wegzuräumen und den Neubau zu beginnen. Eine spontane Volksbewegung von so positiver Kraft hat es hier zu Lande niemals gegeben; die Initiative zur Überwindung des Absolutismus mit allen seinen Konsequenzen mußte von der absoluten Krone selbst ausgehen. Daß sie diese Mission nicht freiwillig erfüllen würde, war bei der sozialen Struktur dieses Königtums selbstverständlich, auch wenn nicht ein Friedrich Wilhelm III. die Krone getragen hätte. Denn darin hatte das frondierende Junkertum der Reformzeit ganz gewiß Recht, daß es gegen die Reform die sozialen Instinkte des Landesfürstentums anrief, das Blut vom Blute und Fleisch vom Fleische des patrimonialen Junkertums sei. Die entscheidende Frage war also, ob es eine Macht gab, die Krone gegen ihren eigenen sozialen Instinkt und gegen den Widerstand des bisher herrschenden Junkertums in eine Richtung zu zwingen, deren Ziel es war, dies schlummernde Volk in Bewegung zu bringen, die latenten Kräfte des neuen auszulösen. Dazu bedurfte es in der Tat eines Archimedischen Punktes außerhalb dieses alten Staatswesens selbst. Wenn es ein Zufall war, daß Napoleon, wie wir sahen, Stein dem widerstrebenden Könige zum Minister aufdrängte, so war es ein Zufall von wunderbar symbolischer Art. Daß die Macht, die das alte Regime über den Haufen geworfen hatte, ihm den Regenerator aufzwang, an den im alten

Staate damals niemand dachte, das war der Archimedische Punkt. Einmal auf diesen Punkt gestellt, setzte nun aber Stein den Hebel mit einer Kraft an, die seiner durch die Situation über sich selbst hinaus gesteigerten Individualität entsprang. Der König fürchtete Stein, noch mehr fürchtete er Napoleon; so lange hinter dem unbequemen Minister die drohende Gestalt des Eroberers stand, verfügte Stein über die Macht der absoluten Krone zur Überwindung des patrimonialen Absolutismus oben wie des Feudalismus unten, dessen Träger in ohnmächtiger Wut erkennen mußten, daß der Mann es verstand, in ein Wespennest zu greifen. Alle seine individuellen Eigenschaften, seine Herkunft, seine Freiheit von brandenburgisch-preußischem Partikularismus, sein Ideal eines deutschen Nationalstaats, die unbeugsame Rücksichtslosigkeit seiner Natur — alles kam in dieser Situation zu voller Entfaltung. Was er schuf, das waren nicht Werke seines individuellen Willens; vielmehr stellte er die Energie dieses Willens in den Dienst der Verwirklichung latenter Entwicklungsnotwendigkeit. Im wirtschaftlichen Leben und bei den mit dem Wirtschaftsleben enger zusammenhängenden sozialen Gestaltungen ist der Druck der Entwicklungsnotwendigkeit stärker und unmittelbarer wirksam; deshalb konnten die wirtschaftlichen Reformen auch nach seinem Sturze von minder gewaltigen, aber für die Kleinarbeit geschickteren Händen fortgeführt werden. Die gleichen Entwicklungsnotwendigkeiten auf die politische Organisation zu projizieren, dazu bedarf es namentlich in einem Volke von so geringer politischer Aktivität einer überlegenen Gewalt, welche die auseinander strebenden Kräfte organisatorisch zusammenzwingt, einer Gewalt, die nach Lage der Dinge nur Stein und auch Stein nur in jener gegebenen Situation besaß, die auf keinen Nachfolger überging. Das einzige Werk politischer Reorganisation, das Stein zum Abschluß bringen konnte, war die Städteordnung, also ein Torso. Wenn trotzdem und trotz der späteren Verkümmerung dieses ihres einzigen Werkes die kurze Steinsche Ära von unauslöschlicher Bedeutung für die politische Reorganisation geworden ist, so liegt der Grund darin, daß sie mit diesem Werke die Dissonanz zwischen dem noch bestehen gebliebenen Zustande und der politischen Entwicklungsnotwendigkeit in die staatliche Organisation selbst hinein gebracht und ihr damit den Drang zur Lösung dieser Dissonanz eingepflanzt hat, eine Lösung, die trotz aller Widerstände doch schon aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen

nur in der Richtung jener politischen Entwicklungsnotwendigkeit erfolgen kann.

Hatte die individuelle Veranlagung Steins zwar nicht die Situation schaffen können, die ihn zur Macht erhob, wohl aber die gegebene Situation in energischster Weise für seine hohen Ziele benutzt, so hat seine individuelle Anlage zwar nicht seinen Sturz herbeigeführt, aber doch zu dessen Vorbereitung beigetragen. Er besaß die Kraft den Menschen zu imponieren; die Kunst sie zu behandeln besaß er nicht. Von herber Rücksichtslosigkeit gegen die schwächliche Kleinlichkeit, schonte er auch die kleinen Schwächen nicht und entfremdete sich dadurch manchen der Mitarbeiter zweiten Ranges, deren Intrigen sich dann mit denen seiner Todfeinde, des Hofgesindes und Landadels verbanden. Die Größe seiner Natur lag in ihrer schroffen Einseitigkeit; daher besaß er in eminentem Maße die Fehler seiner Vorzüge. Die rückhaltlose Hingabe an die energische Durchführung großer Konzeptionen war seine Sache, nicht vorsichtiges Diplomatisieren, wie er denn in richtiger Selbsterkenntnis Zeit seines Lebens eine unüberwindliche Abneigung gegen das Diplomatenhandwerk hatte. Freilich bleibt es auch so eine kaum begreifliche Naivität, daß Stein einen Mann wie den öden Höfling und trockenen Schleicher Fürsten Wittgenstein zum Vertrauten seiner sanguinischen Gedanken über die Möglichkeit einer Volkserhebung im Königreich Westfalen machen wollte; und daß er den Brief so gefährlichen Inhalts, wenn auch mit einem zuverlässigen Kurier, doch unchiffriert durch das Gebiet der französischen Okkupation schickte. Offenbar hat er auch seiner Umgebung aus dem Inhalt dieses Briefes kein Geheimnis gemacht, wie das seiner rückhaltlosen Natur entsprach. Zwischen seinen erbitterten Feinden in Königsberg und den französischen Machthabern in Berlin liefen zahlreiche Fäden; der intime Vertrauensmann des Königs und alte Gegner Steins, Beyme, war nicht der einzige, der in diskreten Beziehungen zur Leitung der französischen Okkupation stand. Von Königsberg aus war jedenfalls das französische Gouvernement in Berlin auf die Fährte des verhängnisvollen Briefes gebracht worden. Der Kurier wurde im Augenblick, da er Berlin wieder verließ, verhaftet, der Brief beschlagnahmt und am 9. September 1808 zu Paris im amtlichen Moniteur veröffentlicht.

Es ist eine viel erörterte Streitfrage, ob Stein dem Zorne Napoleons oder dem Hasse seiner einheimischen Feinde zum Opfer

gefallen ist. In Wahrheit diente doch der Zorn Napoleons der preußischen Hof- und Junkerpartei als schneidigste Waffe in ihrem Verzweiflungskampf gegen den Reformer. Ohne ihr Zutun wäre der Brief, der Napoleons Zorn erregen mußte, schwerlich verraten worden. Nach dem Verrat war allerdings Napoleons erster Gedanke, die Entlassung Steins zu fordern; in den Septembervertrag, zu dessen Abschluß er die preußischen Bevollmächtigten unter dem unmittelbaren Eindruck des abgefangenen Briefes zwang, ließ er eine Bestimmung aufnehmen, wonach der König alle aus den im Tilsiter Frieden abgetretenen Provinzen stammenden Beamten entlassen sollte. So meisterhaft nämlich Napoleon den deutschen Partikularismus auszubeuten verstand, so unsicher war er doch in der Geographie der deutschen Kleinstaaterei; er wähnte, daß Steins Heimat zu den von Preußen an das Königreich Westfalen abgetretenen Landschaften gehöre. Nachdem aber dieser Schuß fehlgegangen war, hat Napoleon nichts weiter getan, um die Entlassung Steins zu bewirken; Alexander von Rußland hatte vielmehr nach Unterredungen mit Napoleon auf dem Erfurter Kongreß den Eindruck, daß er sich dem Verbleiben Steins im Amte, abgesehen von der Leitung des Auswärtigen, nicht widersetzen werde. In der Tat hat der Kaiser das Ächtungsdekret gegen Stein erst erlassen, nachdem er die Nachricht erhalten hatte, daß der König Stein verabschiedet habe. Man hat in diesem immerhin merkwürdigen Verhalten Napoleons einen schlauen Kunstgriff sehen wollen, um eine Probe auf die persönliche Gesinnung Friedrich Wilhelms III. zu machen; aber zahlreiche Äußerungen des Kaisers lassen den Glauben nicht aufkommen, daß er die Bedeutung dieser persönlichen Gesinnung so überschätzt haben sollte. Einleuchtender ist eine andere Erklärung. Das Jahr 1808 bezeichnet den Anfang der Peripetie in Napoleons Laufbahn, indem die leidenschaftliche nationale Erhebung der Spanier als Vorbote einer allgemeinen nationalen Reaktion gegen das Napoleonische Universalreich erscheint. Durch diesen Ausbruch gewarnt, mochte Napoleon die Gefahr vermeiden wollen, daß ein offen ausgeübter Zwang zur Entlassung des großen Reformministers die nationale Erregung wider die Fremdherrschaft auch in Preußen entfesseln könne. Freilich sagten ihm die Berichte seiner geheimen Polizei, die in ausgedehntem Maße die Künste des schwarzen Kabinetts zur Überwachung der Privatkorrespondenz benutzte, daß selbst in diesen Zeiten von irgendeinem

politischen Interesse in der deutschen Bevölkerung keine Rede sei. Solches Übermaß der Apathie in einem kultivierten Volke mochte jedoch dem Fremden gar zu unwahrscheinlich vorkommen, als daß er nicht bei seinen politischen Maßnahmen immerhin mit der Möglichkeit des Gegenteils rechnen sollte.

Ähnliche Befürchtungen von dieser Möglichkeit einer populären Bewegung waren es wohl auch, die in Verbindung mit der allgemeinen Schwerfälligkeit seiner Entschließung den König zunächst von der Annahme des Entlassungsgesuches abhielten, das Stein sofort nach dem Bekanntwerden des unseligen Briefes anbot. Aus manchen späteren Äußerungen ergibt sich jedenfalls, daß Friedrich Wilhelm damals den Rückhalt sehr überschätzt hat, den der Reformminister im preußischen Volke besaß. Im ersten Augenblick machte auch die Königin Luise ihren nicht geringen Einfluß zu Gunsten des Ministers geltend. Hierin verursachte jedoch seine ehrliche Gewissenhaftigkeit einen radikalen Umschwung. Bei den Sparsamkeitsmaßregeln, die durch die verzweifelte Finanzlage geboten wurden, hatte Stein die Ausgaben des Hofes mit aller möglichen Schonung behandelt; die Hofhaltung kostete damals immer noch erheblich mehr als die gesamte Zivilverwaltung. Trotzdem ging es ohne gewisse Einschränkungen auch hier nicht ab. Die Königin klagte: „Beim Mittagessen haben wir vier Schüsseln, am Abend drei, und das ist alles.“ Nun lud der aus Erfurt zurückkehrende Kaiser Alexander das Königspaar zu einem Besuch in Petersburg ein; und die Königin, die des Lebens in Königsberg einigermaßen überdrüssig war, wünschte dringend der Einladung zu folgen. Stein widersetzte sich energisch; denn einmal war die Reise politisch durchaus inopportun; sodann mußten zur Deckung der Kosten, die nach den Angaben Schöns 70000 Dukaten betrugen, Gelder angegriffen werden, die zum Ersatz für Kriegsschäden bestimmt waren, und von denen Stein meinte, daß sie das verheerte Masuren nötiger habe. Hierüber kam es zum Bruch zwischen der Königin und dem Minister; und intrigante Hofleute wie mißvergnügte Beamte gossen natürlich eifrig Öl ins Feuer. Man ließ geflissentlich die Meinung hören, Stein möge vielleicht ein guter Minister für das Volk sein, tauge aber nicht für den König. Unmittelbar nach der Entlassung Steins hat die Oberhofmeisterin Gräfin Voß unter dem Vorwand einer Hausmusik eine Zusammenkunft zwischen der Königin und dem französischen Konsul

in Königsberg Clérembault veranlaßt, bei welcher Gelegenheit, wie der Konsul an den Minister Champagny und dieser an Napoleon berichtete, „ces dames lui avaient parlé de M. de Stein, qui allait donner sa démission, s'étaient attribué le mérite de l'y avoir déterminé et avaient exigé qu'on me le fit connaître".

Selbstverständlich war der höfische Stimmungsumschlag das Signal für die Todfeinde der Reform im Hof- und Landadel, für alle offenen und heimlichen Diener der Fremdherrschaft, für die gekränkten Eitelkeiten unter den Beamten, ein konzentrisches Feuer gegen die Stellung des verhaßten Ministers zu eröffnen. Doch das Entscheidende war, daß jener Archimedische Punkt verloren war, von dem aus Steins gewaltige Energie den Hebel hatte einsetzen können, um das alte patrimoniale Preußen aus den Angeln zu heben. Er war nicht mehr der unentrinnbare Mann der Situation, dessen Maßnahmen der König fügsam sanktionieren mußte, weil eben der Mann unentrinnbar war. Zu der Gesamtheit des Reformwerks hatte Friedrich Wilhelm III. innerlich überhaupt keine Stellung, weder freundlich noch feindlich. In den schweren Krisen der Zeit sich und seiner Krone die notdürftige Existenz von Tag zu Tag zu retten, das war die Quintessenz seines Denkens, und das erschien gewiß auch seinem engen Pflichtgefühl als oberstes Gebot. Deshalb ließ er sich den Minister gefallen, der ihm persönlich stets zuwider gewesen war, und dem er nach menschlicher Art die unerhörte Kränkung, die er selbst ihm einst angetan, am wenigsten vergessen konnte; er ließ auch einer inneren Politik ihren Lauf, von der er bald darauf selbst sagte, daß sie das Unterste zu oberst gekehrt habe. Wenn er nach der Briefkatastrophe zunächst noch aus Scheu vor irgendwelchen Eventualitäten nicht sogleich in die Entlassung Steins willigte, so wäre doch nichts verfehlter gewesen, als daraus auf die Möglichkeit zu schließen, daß dieser Monarch diesen Minister gegen die Mißgunst all seiner Vertrauten, gegen die Feindschaft des Hofes, gegen den Haß des Adels und vor allem gegen den drohenden Zorn Napoleons halten würde; zumal da sich herausstellte, daß das preußische Volk auch dem Sturze des großen Reformers wie allen politischen Ereignissen mit unerschütterlicher Gleichgültigkeit zusah.

Stein selbst hat das sicherlich keinen Augenblick geglaubt; denn wenn auch seine Menschenkenntnis mehr als einmal in die Irre ging, die Persönlichkeit des Königs hat er niemals überschätzt.

Trotzdem und trotz der aufs peinlichste zu seinen Ungunsten veränderten Situation ist er noch monatelang im Amte geblieben. Daraus haben ihm gute Leute einen Vorwurf machen wollen. Aber zu glauben, daß dieser Mann am Amte klebte, das heißt nicht nur seinen ganzen Charakter, sondern den Inhalt seiner Tätigkeit in diesen Wochen der gewaltigsten Anspannung unglaublich verkennen. Diese Wochen bedeuten die heroische Höhe seines Lebens. Es ist ein Schauspiel von seltener sittlicher Größe und zugleich von wundervoller ästhetischer Schönheit, wie der Mann ohne einen Gedanken an sein eigenes Schicksal die so lange in ihm schlummernde revolutionäre Energie sich voll entfalten läßt; wie er alle Nerven strafft, und Block auf Block zu türmen sucht, um in der kurzen Spanne der ihm noch bleibenden Frist einen Wall aufzuhäufen, der das Reformwerk nach seinem Sturze schützen soll. Er wahrt seine persönliche Würde, indem er dem König sein Amt zur Verfügung stellt; aber zugleich ist er bereit, unter jeder Bedingung, die ihm noch zu wirken gestattet, und so lange dies möglich ist, zu bleiben. Der stolze Mensch erträgt es schweigend, daß ihm der König die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten abnimmt und sein ganzes Vertrauen dem Schwächling Goltz zuwendet. Er erklärt sich bereit, vom Ministerium zurückzutreten und als Staatsrat weiter zu dienen, um doch noch die Hand über sein Werk halten zu können. In diesen Wochen war es, daß er zu unablässiger Eile beim Abschluß der Städteordnung drängte. Mit Feuereifer widmete er sich auch den anderen großen Entwürfen der Reform: Abschaffung der ländlichen Patrimonialgewalt, Organisation der Landgemeinden und Kreise, der Provinzialvertretungen und schließlich der Krönung des Ganzen, der Volksvertretung. Mit dieser hatte er in Anbetracht der beklagenswerten politischen Unreife des Volkes zunächst warten wollen, „bis durch die Reform eine Nation gebildet sei". Jetzt sieht er, daß zum allmählichen Reifen seiner Pläne keine Zeit gegeben ist; also drängt er vorwärts. Es mag auch so gehen; denn: „man muß bei den ruhigen Deutschen, die, wie einer unserer Schriftsteller sagt, unter allen Zeiten am meisten die Bedenkzeit lieben, eher Reizmittel anwenden, als Opiate." Jedem Schritte der Reform stellt sich der wütende Widerstand der privilegierten Klasse, des Adels entgegen; Stein faßt die Aufhebung des Adels oder doch seine Umbildung zu einer politischen gentry ins Auge. „Der Adel im Preußi-

schen ist der Nation lästig, weil er zahlreich, größtenteils arm und anspruchsvoll auf Gehälter, Ämter, Privilegien und Vorzüge jeder Art ist . . . Diese große Zahl halbgebildeter Menschen übt nun ihre Anmaßungen zur großen Last ihrer Mitbürger in ihrer doppelten Eigenschaft als Edelleute und Beamte aus. Man verringere also die Zahl der Edelleute, man hebe den armen Adel auf. Das Übergewicht eines Standes über seine Mitbürger ist nachteilig, ist eine Störung der gesellschaftlichen Ordnung, und man schaffe es ab." Die Akten über diese Adelsreform ebenso wie über die Einrichtung einer Volksvertretung sind nach Steins Sturz aus dem preußischen Staatsarchiv spurlos verschwunden!

Und da er die Unmöglichkeit erkannte, solche Entwürfe auch bei Überspannung aller Kräfte noch durchführen zu können, ließ er kein Mittel unversucht, seine Nachfolger in die Bahn seiner Politik der fundamentalen Reform hinein zu zwingen. So erschien ein Programm in großen Zügen, gewissermaßen der Grundriß einer künftigen Verfassung in der „Königsberger Zeitung". Doch bald empfand er die Unzulänglichkeit dieses Mittels und legte deshalb dem König den Entwurf einer Proklamation an das preußische Volk vor, durch die sich in feierlichster Form der Monarch auf die Durchführung des gesamten Reformwerks verpflichten sollte. Vor der Briefkatastrophe hätte er sicherlich den König auch hierzu zwingen können; jetzt nicht mehr. Wie wenig Stein an sein Verbleiben im Amte, und wie ausschließlich er nur an das Schicksal der Reform dachte, das wird durch dieses Vorgehen über jeden Zweifel klargestellt. Der Vorschlag eines Appells an das Volk mußte nicht nur die Todfeinde der Reform zu einem letzten Verzweiflungskampf gegen den Minister aufstacheln, sondern auch die halben Freunde, die Ängstlichen und Bedenklichen von seiner Seite scheuchen. Und doch konnte es ihm als das einzige Mittel erscheinen, die Reform zu retten, wenn er bei seinem Scheiden das Volk selbst zum Träger des Werkes aufrief, das er unvollendet zurücklassen mußte. Die Wut des Adels schäumte hoch auf; er erklärte die Aufhebung der Patrimonialgewalt für gleichbedeutend mit der Zerstörung der Heiligkeit des Eigentums, den Appell an das Volk für die offene Entfesselung der Revolution. Der Minister des Äußern, Goltz, warnte inständigst vor dieser demokratischen Politik, die das Mißtrauen und den Zorn Napoleons erregen müsse. Von allen Seiten drangen ähnliche Warnungsrufe an das

Ohr des Königs, und zwar nicht nur von den ausgesprochenen Gegnern, sondern auch von manchen mißvergnügt gewordenen Freunden der Reform. Letztere veranlaßten es wohl, daß der Rat Hardenbergs eingeholt wurde; und auch dieser sprach sich gegen Stein aus. Hardenbergs Freunde Altenstein und Nagler hatten ihm eben in diesen Tagen geschrieben: „Unter allen Maßregeln scheint die Bearbeitung des Volkes und die Hineinziehung desselben in die Sache die gefährlichste.“ Ganz in diesem Sinne warnte Hardenberg den König, sowohl mit Rücksicht auf Napoleon als im eigenen Interesse der Krone die Teilnahme des Volkes an der Politik nicht in eine revolutionäre Bewegung ausarten zu lassen.

Über viele und wesentliche Ziele der Reform war Hardenberg mit Stein einig gewesen; und er hat auch später nicht nur an ihrem wirtschaftlichen Programm, sondern teilweise auch an dessen politischen Konsequenzen festgehalten. Aber mochten die Ziele der Reform gegenüber den alten Zuständen immerhin eine Revolution bedeuten, so beharrte er doch unbedingt auf ihrer alleinigen Durchführung von oben; was feine diplomatische Kunst hier nicht erreichen konnte, sollte doch keinesfalls durch eine Volksbewegung von unten her erzwungen werden dürfen. In dem Augenblick, da Stein in diese Bahn einzulenken schien, sagte sich Hardenberg von ihm los. Es ist überaus zweifelhaft, ob die Ziele der Reform zu retten gewesen wären, selbst wenn Stein noch einmal den König hätte mit sich fortreißen können. Spricht der tief wurzelnde politische Indifferentismus des Volkes, seine Energielosigkeit in allen Fragen innerer Staatsreform gegen die Wahrscheinlichkeit des Gelingens, so wird man es doch unter jener Voraussetzung nicht gerade für unmöglich erklären können. Denn gegen den äußeren Feind hat sich ja in der Tat wenige Jahre später dieses Volk mit begeisterter Energie erhoben, als es den Führern der nationalen Bewegung, an ihrer Spitze wiederum Stein, gelungen war, den König, allerdings mit einer kaum mehr sanften Gewalt, zum Aufruf an das Volk zu zwingen. Mag nun der Erfolg einer Politik im Sinne Steins für die volle Durchführung der Reform immerhin zweifelhaft sein, so ist der zweifellose Mißerfolg der Hardenbergschen Staatskunst zur Erreichung ihrer politischen Ziele durch die Erfahrung seines zwölfjährigen Regiments unwiderleglich erwiesen. Trotz seiner ängstlichen Scheu vor jeder Volksbewegung, trotz der diplomatischen Feinheit seines Lavierens hat sich

der geschmeidige Staatskanzler den Haß des Junkertums ebenso zugezogen wie der knorrige Reichsfreiherr, ist ebenso trotz aller Konzessionen als Revolutionär und Jakobiner verfehmt worden, und hat trotz seiner so viel längeren Wirksamkeit unter unvergleichlich glücklicheren Umständen seine politischen Ziele ebenso wenig erreicht, ja ihrer Erreichung weit weniger vorgearbeitet als Stein. War hier überhaupt ein Erfolg möglich, so war er es nur für die rücksichtslos durchgreifende Energie im Besitze der Macht. Jene Energie besaß allein Stein; diese Macht besaß er nicht mehr. Der König verweigerte die Unterschrift der Proklamation und ließ den Minister fallen; und das Volk hielt ihn nicht.

Allerdings kam auf die Gerüchte von der bevorstehenden Entlassung Steins eine Petition zustande, in der die Wahl dieses Mannes zum Minister nicht nur als Wille des Königs, sondern zugleich des ganzen Volkes bezeichnet und der Monarch gebeten wurde, auch jetzt auf die Stimme des Volkes zu hören, die das Verbleiben Steins im Amte verlange. Diese Petition war von etwa 200 Personen aus Königsberg und Umgegend unterzeichnet, unter ihnen auch einige ostpreußische Adlige und Beamte. Es war eine ehrliche und mutige, aber freilich nicht allzu imposante Kundgebung. Sofort erschien auch eine Gegenpetition, die jenes Vorgehen dem König als revolutionär denunzierte, und die gar nur sechs Unterschriften, ausschließlich von Adligen fand. Dem König aber erschien in der Tat die ganze Stimmung des Steinschen Kreises als gefährlich revolutionär; sie war ihm jedenfalls äußerst unbehaglich. Dem französischen Konsul in Königsberg schüttete er sein Herz aus: er müsse unter den gegenwärtigen Umständen ein Auge zudrücken gegenüber vielen Dingen, die er doch vollständig kenne; man dürfe ihm das nicht verargen, und er würde zu rechter Zeit Maßregeln zu ergreifen wissen, mit denen die französische Regierung zufrieden sein würde.

Am 24. November 1808 erhielt Stein seine Entlassung, die sich diesmal doch wenigstens in anständigen und würdigen Formen vollzog. Das einzige, was er noch zum Schutze seines unvollendeten Werkes zu tun vermochte, war, daß er in seinem eigenen Namen das Programm der Reform in dem von Schön verfaßten Rundschreiben an die obersten Staatsbehörden, das vom Tage seiner Entlassung datiert war, diesen Behörden als seinen letzten politischen Willen ans Herz legte. Mit dem General York aber triumphierte das

ganze Junkertum: „Ein unsinniger Kopf ist schon zertreten, das andere Natterngeschmeiß wird sich in seinem eigenen Gifte selbst auflösen.“

Preußen ließ seinen großen Reformer ins Exil gehen, in das ihm nun das Ächtungsdekret Napoleons folgte, der eben dadurch die Gefährlichkeit und Größe seines einzigen ebenbürtigen Feindes anerkannte. Und als solcher trat Stein noch einmal hervor, da sich die Nationen gegen die Fremdherrschaft des Imperators erhoben. In dem gewaltigen Ringen dieses Völkerkrieges ragten über die Menge hüben und drüben doch nur die beiden Männer als persönliche Repräsentanten zweier feindlichen Prinzipien empor: der Sohn und Bändiger der Revolution als Verwirklicher ihrer sozialen Gleichheit durch die universelle politische Diktatur, und der große Reformer als Verkünder des Prinzips nationaler Eigenart und freier Selbstbestimmung der Völker. Beide unterlagen; denn der Sieg der Partei, auf deren Seite Stein kämpfte, war nicht der Sieg seines Prinzips. Da die große Bewegung in die Wiederherstellung der alten Gewalten und in die dumpfe Mattigkeit des Restaurationszeitalters ausmündete, stieg auch Stein zur Enge einer Existenz hinab, die nicht durch den Adel eines tragischen Schicksals verklärt wird. Sein Lebensrest erbringt, ähnlich dem eines sonst ganz anders gearteten Großen am Ende des Jahrhunderts, den traurigen Beweis dafür, daß in diesem Volke für politische Größe ohne Amt, nur aus eigener Kraft und von eigenen Gnaden, noch immer die Lebensluft fehlt.

6.

Als ein organisches Glied im Gesamtbau eines von Grund auf erneuten Staatswesens war die Städteordnung gedacht; als ein isoliertes, auf sich allein gestelltes Institut trat sie ins Leben. Damit mußte sie notwendig in der Praxis eine Gestalt annehmen, die wesentlich von ihrem prinzipiellen Gehalt abwich, erheblich hinter ihm zurückblieb. Gewiß war es ein überaus glücklicher Erfolg, für den das preußische und deutsche Bürgertum der Energie Steins dauernden Dank schuldet, daß er wenigstens dieses Werk vollendet hinterlassen konnte; aber nach seiner vollen prinzipiellen Bedeutung war doch auch dieses Gesetz gleich den unvollendet gelassenen Entwürfen eine Anweisung auf die zukünftige Entwicklung, die es in gewissem Sinne vorwegnahm. Das gilt vom Verhältnis der Städte zum Staate, des

Bürgertums zum Volke; es gilt aber auch nicht minder von dem Verhältnis der Städte zu ihrer eigenen neuen Verfassung. Aus der Knechtschaft der absoluten Gewalt, aus dem Zustande rechtloser Unmündigkeit waren die Städte ohne ihr eigenes Zutun, ohne selbständigen Willensakt, vielmehr durch den Willen eben der absoluten Staatsgewalt befreit und zu selbständigen Gemeinwesen gemacht worden. Sie mußten in diese freie Verfassung erst hineinwachsen, durch die Erziehung in der Arbeit der Selbstverwaltung das ihnen von außen Gegebene erst erwerben, um es zu besitzen. Dieser notwendige Entwicklungsprozeß wäre unendlich erleichtert und beschleunigt worden, wenn nach dem Plane der Reform die freien Städte organische Glieder im freien Staate, die selbständigen Bürgerschaften homogene Bestandteile eines sich selbst regierenden Staatsvolkes gewesen wären. Dagegen wurde jener Prozeß nunmehr ebenso sehr erschwert und verlangsamt, da die Staatsorganisation noch 40 Jahre lang im Absolutismus stecken blieb, da also diese „kleinen Republiken" der Städte als Fremdkörper im heterogenen Gefüge des absoluten Staates und des patrimonialen Landes isoliert standen. Durch die Reform eine Nation zu bilden, diese Aufgabe konnten die Städte allein nicht lösen, nachdem der Versuch, das flache Land von der Patrimonialität zu befreien, gescheitert war, und daher der alte Gegensatz von Stadt und Land noch verstärkt fortbestand. Vielmehr wirkte umgekehrt die aufrecht erhaltene Patrimonialität der Agrarverfassung um so hemmender auf das neue urbane Wesen ein, als Preußen zur Zeit der Einführung der Städteordnung ein ganz überwiegend agrarischer Staat war, weil ihm der Tilsiter Frieden alles westelbische Land entzogen hatte.

Als in der folgenden Periode der jugendliche deutsche Liberalismus das begehrenswerte Ziel seines politischen Strebens in der französischen charte constitutionnelle von 1814 erblickte, da erwarb sich Friedrich v. Raumer, der Historiker der Hohenstaufen, den Beinamen eines Hofdemokraten der Hohenzollern, indem er, preisend mit viel schönen Reden, der scheinbaren politischen Freiheit des französischen Konstitutionalismus die wahre bürgerliche Freiheit der preußischen Städteordnung gegenüberstellte. Einem angeblich bekehrten Franzosen legte er als Antwort auf seine Schilderung preußischer Selbstverwaltung den Ausruf in den Mund: „Sie haben die

Sache und wir den Schein!" Nun kann gewiß die Geschichte des französischen Konstitutionalismus als lehrreiches Beispiel für die problematische Natur einer parlamentarischen Verfassung verwertet werden, die ihre Wurzeln nicht im fruchtbaren Nährboden des selfgovernment hat; man mag immerhin diesen Konstitutionalismus einer Kuppel ohne Fundament vergleichen. Völlig falsch jedoch ist es, daraus nun umgekehrt den Schluß ziehen zu wollen, daß die kommunale oder gar nur die städtische Selbstverwaltung für sich allein, ohne die Krönung durch eine parlamentarische Verfassung sachgemäß als Organisationsform der bürgerlichen Freiheit funktionieren könne. Vielmehr gleicht diese Bildung einem Bau ohne Dach, der daher schutzlos allen Unbilden der Elemente preisgegeben ist, in den es von oben hineinregnet, und sich schließlich als Folge davon der Schwamm einnistet. Das war das Schicksal der preußischen Städteordnung während der langen Jahrzehnte, da sie isoliert als einzige Erscheinungsform bürgerlicher Organisation mitten im staatlichen Absolutismus dastand. Die Nachwirkungen dieser ihrer ungesunden Jugendzeit hat sie bis heute um so weniger zu überwinden vermocht, als auch die spätere preußische Staatsverfassung eine recht anämische Konstitution geblieben ist.

Es ist ein und derselbe politische Gedanke, der sich in den beiden organisatorischen Rechtsformen der parlamentarischen Verfassung und der kommunalen Selbstverwaltung äußert. Erweckung des Gemeingeistes durch die Teilnahme des Volkes am öffentlichen Leben, der Regierten an der Regierung, das ist jener gemeinsame politische Leitgedanke. Die organisatorische Rechtsform für diesen politischen Inhalt ist auf dem Gebiete des Verfassungsrechts der Konstitutionalismus, auf dem des Verwaltungsrechts die Selbstverwaltung. Und wie inhaltlich die politische Idee eine einheitliche ist: Selbstbestimmung des mündigen Volkes im Gegensatz zur Bevormundung einer willenlosen Untertanenschaft durch eine absolute Obrigkeit, so ist formell die organisatorische Rechtsidee ebenfalls eine einheitliche: genossenschaftliche Organisation von unten herauf im Gegensatz zur anstaltlichen Organisation von oben herab. An die Stelle des einig einzigen Herrschaftssubjekts in der absoluten Staatsform setzt die genossenschaftliche Verfassungsform eine Mehrheit von Organen, deren organische Einheit den Staatswillen

bildet. An die Stelle der einig einzigen Staatsanstalt des absoluten Polizeistaats setzt die genossenschaftliche Verwaltungsorganisation eine Mehrheit von beschränkt autonomen kommunalen Gebietskörperschaften, deren organische Einheit die staatliche Gebietskörperschaft bildet. Die parlamentarische Verfassung ist also die organisatorische Rechtsform für die Mitwirkung eines vom Monarchen unabhängigen Organs des Gemeinwillens bei der Gesetzgebung. Die Selbstverwaltung ist die organisatorische Rechtsform für die Mitwirkung von Organen, die vom Monarchen und seinen Beamten unabhängig sind, bei der Verwaltung. Nun ist aber der Monarch und seine Regierung für das Verwaltungsgebiet das höchste Organ des staatlichen Gemeinwillens; und nur indem die Gemeinden als relativ selbständige politische Organismen, als Träger eines vom staatlichen differenzierten kommunalen Gemeinwillens durch die Rechtsordnung anerkannt werden, ist die organisatorische Möglichkeit einer relativen Unabhängigkeit der Selbstverwaltungsorgane von den staatlichen Verwaltungsorganen gegeben. Organisatorische Differenzierung ist eben in beiden Fällen das technische Mittel, wodurch das formengestaltende Recht die politische Idee einer Selbsttätigkeit des mündigen Volkes in Verfassung und Verwaltung plastisch realisiert; Differenzierung der obersten Staatsorgane dort, Differenzierung der politischen Organismen hier.

Aus diesem ihrem inneren Wesen ergibt sich die Korrelativität von parlamentarischer Verfassung und kommunaler Selbstverwaltung. Fehlt der Verfassung ohne Selbstverwaltung die praktisch durchgreifende Wirksamkeit, die nur durch die Teilnahme des Bürgertums an der wirklichen Verwaltung erzielt werden kann, so fehlt der Selbstverwaltung ohne Verfassung die organisatorische Rechtssicherung ihrer ganzen Existenz. Die kommunalen Selbstverwaltungskörper sind dem Staate eingegliedert; ihre Unabhängigkeit, in der doch das ganze Wesen der Selbstverwaltung im Gegensatz zur subordinierten Staatsanstalt gipfelt, besteht am letzten Ende lediglich darin, daß sie zwar der staatlichen Aufsicht, aber nicht der staatlichen Leitung unterstellt sind; mit anderen Worten, daß sie zwar den Staatsgesetzen, aber nicht den bloßen staatlichen Verwaltungsbefehlen Gehorsam schulden, auch nicht denen des obersten Staatsorgans, des Monarchen. Nun existiert aber eine reale, organisatorisch festgelegte Grenze zwischen Gesetz und Verwaltungsbefehl

nur in der differenzierten Organisation des Verfassungsstaates, nicht im undifferenzierten Absolutismus. In Sonderheit ist hier die Grenze zwischen dem Befehl des Monarchen als Gesetz und diesem selben Befehl als Verwaltungsanordnung eine völlig flüssige, auch wenn man durch allerlei Formvorschriften eine gewisse Demarkationslinie zu ziehen versucht. Diese Linie muß stets schwankend und unzuverlässig bleiben, da in jedem Einzelfalle der einseitige Wille des Monarchen alle rechtlichen Mängel zu heilen vermag. So ist denn auch von der ersten Einführung der Städteordnung an die Grenze zwischen der gesetzlichen Gehorsamspflicht der autonomen Städte nebst dem darauf beruhenden Aufsichtsrecht des Staates einerseits, und der seit Erlaß der Städteordnung rechtswidrigen Subordination der Städte unter die Verwaltungsbefehle der Staatsbehörden einschließlich des Monarchen andrerseits, heillos verwirrt worden. Von Anfang an ergingen zahlreiche Kabinettsorders, die den Charakter als Deklarationen zur Städteordnung beanspruchten. Und da man es bei dem Mangel jeder organisatorischen Differenzierung mit der Unterscheidung von Gesetzen und Verwaltungsanordnungen innerhalb dieser Kabinettsorders keineswegs genau nahm, so schlossen sich gelegentlich auch zahlreiche Ministerialreskripte an, die das Gesetz, die Städteordnung, teils ausführten und auslegten, teils umdeuteten und abänderten. Auch war dem Untertan des absoluten Staates überhaupt, dem städtischen Beamten im besonderen, der doch immer noch Untertan war, die Vorstellung gar zu fremd, daß man einem Befehle des Monarchen oder auch nur dem auf die königliche Autorität gestützten Befehle einer hohen Staatsbehörde von Rechts wegen den Gehorsam verweigern dürfe, ja es pflichtmäßig müsse, wenn er der gesetzlichen Ordnung städtischer Verfassung widersprach. So verwischte sich ebenfalls von Anfang an die Grenze zwischen Aufsicht und Subordination; und das ganze Rechtsgebiet der jungen Selbstverwaltung geriet sofort in einen Zustand der Verwirrung und Verkümmerung, dessen Folgen bis heute noch nicht überwunden sind.

Die Beklemmungen ängstlicher Gemüter, die von der Einführung der neuen Ordnung etwas wie eine Städterevolution erwartet oder sich doch den Anschein solcher Sorge gegeben hatten, wurden durch die Tatsachen in ihrer ganzen Lächerlichkeit enthüllt. Selbstverständlich vollzog sich die Durchführung der Städteordnung, die

Anfang 1809 in Königsberg und Elbing begann, bald darauf auch in Berlin und den meisten brandenburgischen Städten erfolgte, und innerhalb der nächsten zwei Jahre fast überall beendigt war, ohne jede ernstere Schwierigkeit, vollends ohne jede populare Erregung. Die Schwächen des Überganges bestanden vielmehr im Gegenteil darin, daß allzu viel vom alten Wesen in die neue Ordnung mit herübergenommen wurde. Schuld daran waren zum Teil einzelne Fehler der Städteordnung selbst, deren baldige Heilung man freilich hätte erwarten können, wenn dies Gesetz eben nicht als ein Torso in eine heterogene Staatsordnung hineingesetzt worden wäre. So aber verschärfte die alt absolutistische Art der Durchführung jene Fehler aufs äußerste. In derselben Richtung wirkte endlich der damalige Zustand, die wirtschaftliche und soziale Lage der preußischen Städte selbst.

Die von der Städteordnung verfügten Einschränkungen der städtischen Kompetenz hinsichtlich der Justiz und Polizei wurden natürlich mit größter Promptheit durchgeführt. Die Stadtgerichte wurden von der Verbindung mit den Magistraten gelöst und als ausschließlich königliche Behörden konstituiert, während man den Städten doch die Tragung der sächlichen Kosten beließ. Die Regierung benutzte nun aber die ihr auf diesem Gebiete gegebene Macht durchaus nicht im Sinne der Reform zur energischen und schleunigen Beseitigung der alten Justizexemtionen, in Sonderheit des Adels und der Beamten. Nach dem im vorigen Kapitel Ausgeführten waren diese Exemtionen besonders zahlreich in den Residenzstädten; und in Berlin haben sie teilweise bis tief in das 19. Jahrhundert hinein fortbestanden. Weit verderblicher jedoch für die städtische Selbstverwaltung war die Loslösung der Ortspolizei, deren prinzipielle Verstaatlichung wir bereits als den verhängnisvollsten Fehler der Städteordnung kennen gelernt haben. Da eine reale Scheidung von Ortsverwaltung und Ortspolizei genau so unmöglich ist wie die reale Scheidung eines Dinges von seinem Schatten, so ergaben sich aus der Vorschrift der formalen Scheidung beider Funktionen unendliche und unlösbare Kompetenzkonflikte, die aber doch glatt beendet und gelöst wurden, und zwar stets zu Gunsten der Staatspolizei. Die natürliche Folge war, daß die mit der Polizeiverwaltung beauftragten Magistrate durch ihre hier scharf geltend gemachte Subordination unter die Staatsbehörden überhaupt

in eine Stellung herabgedrückt wurden, die vielfach dem alten Zustande bedenklich nahe kam. Die Unterordnung der mittleren und kleinen Städte unter die Landräte war ein charakteristisches Symptom dieses Zustandes und des Triumphes der agrarischen über die urbanen Mächte. In den großen Städten mit besonderen königlichen Polizeidirektionen aber ward durch diese Lage der Dinge der Polizeidirektor oder Polizeipräsident vielfach zum Ausschlag gebenden Faktor in der Kommunalverwaltung, so daß sich seine Stellung wiederum ebenso bedenklich der des alten Stadtpräsidenten annäherte. Denn wie wollte man die Verwaltung des Armenwesens, der Straßen, der Märkte, die im Sinne der Städteordnung der Selbstverwaltung zustand, von der Armen-, Straßen-, Marktpolizei scheiden?

Ebenso vollzog sich zu Ungunsten der jungen Selbstverwaltung und zu Gunsten der Staatsgewalt die finanzielle Auseinandersetzung, die in Folge der nunmehr anerkannten wirtschaftlichen und administrativen Selbständigkeit der Städte unvermeidlich war. Dabei befand sich der Staat in der dankbaren Rolle des gütigen Gebers, der nach seinem Ermessen Bedingungen und Vorbehalte an seine Freigebigkeit knüpfen konnte. Und doch gab in Wahrheit der Staat jetzt vielfach den Städten nur einen Bruchteil dessen zurück, was er ihnen im vergangenen Jahrhundert einfach weggenommen hatte. Wir haben gesehen, mit wie schrankenloser Willkür der patrimoniale Absolutismus über das Vermögen der Städte verfügt hatte. Trotzdem besaßen sie freilich meist immer noch mehr oder minder erhebliche Kämmereigüter, deren Eigentum ihnen nunmehr die Städteordnung verbürgte. Das genügte aber selbstverständlich nicht; denn der absolute Staat hatte ja durch seine Maßnahmen die ganze Entwicklung des städtischen Finanzwesens unterbunden, vor allem durch die Akzise. Eine völlig gerechte Auseinandersetzung von Mein und Dein zwischen Staat und Städten war demnach in der Tat ein Ding der Unmöglichkeit. Keinesfalls aber war es etwa ein Akt der Liberalität gewesen, wenn der Staat aus den reichen Einkünften der Akzise einen kleinen Bruchteil als Zuschuß zur städtischen Verwaltung hingegeben hatte; und ebenso wenig waren die bei der nunmehr notwendigen Auseinandersetzung gewährten Dotationen wirkliche Geschenke, sondern im besten Falle teilweise Restitutionen. Formell jedoch erschienen sie als Gnadengeschenke des absoluten Monarchen,

an die er Bedingungen knüpfen konnte. Vielfach wurde hierdurch wiederum die Selbstverwaltung erheblich beeinträchtigt, sei es, daß die Zuschüsse unter Vorbehalt gewisser Mitbestimmungsrechte des Staates gewährt wurden, sei es, daß der Staat die städtische Kämmerei entlastete, indem er einzelne Verwaltungszweige in seiner Hand behielt. Die höchste Steigerung all dieser beeinträchtigenden Momente hatte naturgemäß die Selbstverwaltung der Residenzstädte zu erdulden. So ist vor allem Berlin — hier zunächst noch abgesehen von der Minderung seiner Rechte in der allgemeinen Verwaltungsorganisation — zu einer städtischen Armenverwaltung erst zehn Jahre nach Einführung der Städteordnung, zu einer immer noch beschränkten städtischen Straßenverwaltung erst nach beinahe 70 Jahren gekommen.

Einen Wechsel auf die Zukunft hat die Städteordnung nicht nur für die gesamtstaatliche Organisation gezogen, sondern auch für den Zustand der Städte selbst, ihre Größe und ihre Bedeutung gegenüber dem agrarischen Lande, wie für die wirtschaftliche und soziale Lage des städtischen Bürgertums. Man muß alle diese Umstände, die traurige Armseligkeit der damaligen Verhältnisse in Betracht ziehen, um die Enge der Anschauung und die Passivität nicht allzu hart zu beurteilen, mit der dieses Bürgertum die Freiheit der Städteordnung aufnahm, wie es früher den Druck des patrimonialen Absolutismus hatte über sich ergehen lassen. Nach dem überaus bescheidenen Maßstab der Städteordnung hatte eine Stadt von mehr als 10000 Einwohnern schon Anspruch auf den Rang einer großen Stadt, und die Klasse der mittleren Städte reichte bis zu 3500 Einwohnern herab. Doch selbst nach diesem Maßstabe gab es in Ost- und Westpreußen nur zwei große Städte, Königsberg und Elbing, und nur acht mittlere. In der Provinz Brandenburg zählte im Jahre 1810 Berlin zwar über 150000 Einwohner, trotzdem es seit dem Anfang des Jahrhunderts durch die Kriegswirren erheblich herabgegangen war. Aber außer ihm gab es nur noch zwei „größere" Städte, Potsdam und Frankfurt, mit 17000 und knapp 12000 Einwohnern; es folgte Brandenburg mit 9500, während alle anderen ganz unbedeutend waren. Sieht man von Berlin ab, so zählte die gesamte städtische Bevölkerung der Kurmark 167000 Seelen gegenüber 352000 auf dem platten Lande. Noch bedeutungsvoller als die Zahl ist die wirtschaftliche und soziale Zusammensetzung dieser städtischen

Bevölkerung. Bezeichnend dafür ist schon die Tatsache, daß nächst der Hauptstadt Berlin auch noch die zweite weitaus größte Stadt eine Residenz, Potsdam, war. Daß Größe und Einwohnerzahl der Haupt- und Residenzstädte, der Geschöpfe des landesfürstlichen Absolutismus, im umgekehrten Verhältnis zur wirtschaftlichen Eigenkraft und sozialen Selbständigkeit ihrer Bevölkerung standen, ist im vorigen Kapitel dargelegt worden. So war denn auch die bürgerliche Eigenkraft Berlins, trotzdem es an Einwohnerzahl alle anderen preußischen und mit Ausnahme Wiens auch alle deutschen Städte weitaus überragte, erstaunlich gering. Wohl hatte das Merkantilsystem des eudämonistischen Polizeistaates einige Industriezweige, namentlich wiederum in der Hauptstadt, mit allen Mitteln forciert; aber in den harten Kriegszeiten erlagen diese künstlichen Schöpfungen einem rapiden Verfall, während die engherzige merkantilistische Verkehrs- und Steuerpolitik, vor allem die Akzise, jede natürliche Entwicklung des Handels unterbunden hatte. Die gewalttätige Baupolitik des Absolutismus, namentlich Friedrich Wilhelms I., hatte an einigen Stellen große Straßenzüge ohne Rücksicht auf das wirkliche Wohnbedürfnis entstehen lassen; aber allen forcierten Ansiedlungsbestrebungen war es nicht gelungen, das von den weit hinausgeschobenen Stadtmauern umschlossene Areal in städtischer Weise auszufüllen.

Eine im Jahre 1808 erschienene Beschreibung Berlins von dem Kriegsrat v. Cölln gibt ein ebenso charakteristisches wie trauriges Bild von dem damaligen Zustande der Stadt. Wohl besaß sie einige großartige Gebäude und einige schöne Straßenzüge; aber bezeichnender Weise beides nur in der nächsten Nähe des königlichen Schlosses: dieses selbst, Opernhaus, Zeughaus, Palais des Prinzen Heinrich, die Straßen der Friedrichstadt. Im übrigen aber war's fürchterlich. Dem durch den unendlichen märkischen Sand heran pilgernden Reisenden „kommt nahe an der Barriere ein pestilenzialischer Geruch entgegen, denn die Berliner laden allen ihren Unrat nahe vor den Toren ab; an der Straße von Frankfurt ist es auch damit noch nicht genug; sondern hier hat der Schinder selbst seine Werkstätte aufgeschlagen. Jeder kann sich also vorstellen, welch ein liebliches Gemisch von Gestank die Exkremente von Berlin und das Aas der krepierten Haustiere dem Reisenden hier entgegenduften. Hat man im Tore die unleidliche Revision der Akzisebeamten überstanden und

dem wachthabenden Offizier seine hundert Fragen beantwortet, damit er die öffentliche Neugierde befriedige (denn zu weiter dienen sie nichts), so sieht man sich in die Mitte ärmlicher Hütten, Wiesen und Felder versetzt (es wäre denn, man passierte in die Tore der Friedrichstadt ein), oft sieht man aber nichts, denn der kleinste Zephyr erregt einen so unerträglichen Staub, daß man die Augen fest zudrücken muß". Straßenpflaster und Straßenreinigung sind unter jeder Beschreibung. „In die Rinnsteine leert man die Nachtstühle und allen Unrat der Küche aus und wirft krepierte Haustiere hinein, die einen unleidlichen Gestank verbreiten . . . Hat es geregnet, so werden die Kothaufen in den Straßen zusammengeworfen, und da diese oft Tag und Nacht auf den Abholer warten müssen, so kann man es im Finstern sehr leicht versehen, hinein zu geraten und bis an die Knie verunreinigt zu werden."

Gibt dies ein anmutiges Bild von dem Zustande, in welchem der absolute Polizeistaat seine Haupt- und Residenzstadt der kommunalen Selbstverwaltung übergab, so kann man sich leicht vorstellen, wie es in den kleinen Landstädten aussah. Und in solcher Umgebung lebte ein ängstliches, engherziges Spießbürgertum, dem der absolute Polizeistaat das Mark aus den Knochen herausregiert hatte. Diesem Bürgertum gab nun die neue Ordnung seine kommunale Selbstbestimmung und genossenschaftliche Freiheit zurück. Es war in der Tat ein gewaltiger Kontrast.

„Aus welchem Gesichtspunkt muß die neue Städteordnung betrachtet werden?" Über diese Frage brachte im Februar 1809 zur Vorbereitung auf die Einführung des neuen Gesetzes die „Vossische Zeitung" einen hochoffiziösen Artikel. Er weist auf die Verelendung städtischen Wesens hin und bezeichnet als ihre Ursache, „daß die Bürger das Vertrauen auf ihre eigene Kraft verloren, daß ihnen der Mut entsank, sich selbst wohlhabend zu machen. So wie Almosen nur Bettler erzeugt, so erzeugte die Vormundschaft des Staates, unter welche die Städte gerieten, nur träge Schwächlinge". Einst hätten die Städte eine schöne Blütezeit erlebt, reich an wirtschaftlichem, geistigem und künstlerischem Gedeihen. „Aber damals war der Bürger hochgeehrt, er selbst wählte seine Obrigkeit aus seiner Mitte; die Ratsherren waren geachtete Bürger, erwählt durch das Vertrauen ihrer Mitbürger; ehrbare Bürger saßen als Schöppen um den Richterstuhl; ehrbare Bürger verwalteten das Kämmereivermögen; ehrbare

Bürger standen Kirchen und Schulen vor, und besorgten die milden Stiftungen. Diese Unabhängigkeit von fremder Vormundschaft gab den Bürgern einen edlen Stolz, ein Vertrauen auf eigene Kraft, eine Anhänglichkeit an ihr Gemeinwesen, welche eben diese Rechtlichkeit und Festigkeit, diesen beharrlichen Fleiß, diese unermüdliche Tätigkeit, diese Aufopferungen für das Gemeinwohl erzeugten, wodurch die Städte reich und mächtig wurden." Diesen gesunden Geist einer besseren Vergangenheit will die Städteordnung neu beleben. „Auch der Übergang zum Besseren hat große Schwierigkeiten; wer des Gehens lange entwohnt ist, taumelt bei den ersten Schritten, aber er kann nur Kraft und Übung gewinnen durch wiederholte Versuche. Menschen, deren Eigennutz verliert, deren Eitelkeit verletzt wird durch die Herstellung der Rechte des Bürgerstandes, oder die große Menge derjenigen, welche die Gewohnheit verblendet, welche unfähig sind zu begreifen, daß Verfassungen, die längst in den gebildetsten und blühendsten Ländern bestehen, die sonst bei uns selbst einheimisch waren, mit großem Vorteil an die Stelle des Mechanismus gesetzt werden können, in welchem sie bisher, unbekümmert um das mögliche Bessere, bequem in den Tag hinein lebten — diese und nur diese allein sehen tausend Schwierigkeiten bei der neuen Städteordnung."

Diesem kräftigen Aufruf der Regierung an das Bürgertum antwortete ein poetisches Echo aus seinen Kreisen. Zur ersten Stadtverordnetenwahl im April 1809 brachte die „Vossische Zeitung" ein furchtbar schönes Gedicht, das also anhub:

„Kommt, biedre Bürger von Berlin,
Versammelt euch und wählt nach Pflicht, Vernunft, Gewissen,
In jedem Viertel Ihn, nur Ihn, nur einzig Ihn,
Den wir, mit euch, den Besten nennen müssen."

Und der ebenso schöne Abgesang lautete:

„Wohl herrschet Ordnung in der Stadt,
Wenn das Gesetz des Starken Zaum, des Schwachen
Beschirmer ist; wenn, wie Berlin sie hat,
Wenn Biedermänner es, wie ihren Schatz, bewachen."

Die Wahl der 102 Stadtverordneten geschah denn auch bei lebhafter Beteiligung; und wenn sich unter den Gewählten auffallend viele Angehörige der französischen Kolonie befanden, so

spricht dies wohl für die größere Regsamkeit dieses Elements von anderm Blut in Mitten der biedern Bürger von Berlin. Besonders groß aber war die Freude der Biedermänner, daß ein „Eximierter“, der frühere Kammerpräsident v. Gerlach, die Wahl zum Stadtverordneten angenommen hatte; er wurde selbstverständlich sofort zum Vorsteher und dann zum ersten Oberbürgermeister von Berlin gewählt. Im übrigen traf die Wahl für die besoldeten Stellen des Magistrats zum großen Teil Mitglieder der bisherigen Ratsobrigkeit, deren engherzig ablehnende Stellung zur Städteordnung wir bereits kennen. Auch in den anderen märkischen Städten wurden auffallend häufig entweder die alten Bürgermeister oder Angehörige der Bureaukratie, ja sogar des Militärstandes in die leitenden Stellungen gewählt. Diesem Bürgertum ward es überaus schwer, den Gedanken zu fassen, daß jemand seinesgleichen Obrigkeit sein könne. Noch längere Zeit hatten sich die Bezirksvorsteher in Berlin, die als Organe des Magistrats in den einzelnen Stadtbezirken mit den Bürgern häufiger in unmittelbare Berührung kamen, über deren Widersetzlichkeit und Mißachtung zu beklagen, und sie bedurften gelegentlich dagegen des gerichtlichen Schutzes.

Erschwert wurden der städtischen Selbstverwaltung ihre ersten Schritte ins Leben bei alledem noch durch die furchtbare wirtschaftliche Not dieser Zeiten. Eine der ersten Amtshandlungen der Berliner Stadtverordneten war eine öffentliche Bitte um Vorschüsse seitens der wohlhabenderen Einwohner, um der Stadtkasse die unentbehrlichsten Betriebsmittel zu verschaffen. Die Versammlung selbst befand sich in äußerster Wohnungsnot, nachdem sie das Palais des Prinzen Heinrich, wo sie ihre ersten Sitzungen auf den vom Opernhaus geliehenen Bänken abhielt, hatte räumen müssen, da dort kurze Zeit später die Universität einzog. Den Mietspreis von einigen hundert Talern für eine Privatwohnung konnte sie nur dadurch erschwingen, daß sie die Räume mit anderen Behörden teilte. Immerhin ist es charakteristisch dafür, wie wenig doch noch das Prinzip der Städteordnung, das die Vertretung der Bürgerschaft zum Herrn im städtischen Hause machte, allen Beteiligten in Fleisch und Blut übergegangen war, daß man nicht vor allen Dingen für diese Versammlung in einem der beiden Rathäuser Platz schaffte.

Zu dem Elend, das die Verheerungen des Krieges und die schier unerschwinglichen Kontributionen verursacht hatten, gesellte sich der

furchtbare Druck, den die Kontinentalsperre auf Handel und Gewerbe, also besonders auf die Städte ausübte. Der recht umfangreiche und gut organisierte Schmuggel, dem die Regierung für entsprechende Abgaben nach Möglichkeit durch die Finger sah, war doch schließlich kein Gegengewicht gegen die fast völlige Unterbindung des legitimen Handels, auf den auch noch die von der Fremdherrschaft in jeder Weise begünstigte französische und rheinbündische Konkurrenz drückte. Wirtschaftlich befreiende Maßnahmen der Gesetzgebung, wie die teilweise Aufhebung von Zünften oder die Öffnung bisher geschlossener Gewerke, die Beseitigung von Beschränkungen des Landhandwerks und der letzten Reste alter Stapelrechte begegneten in dieser gedrückten Zeit ängstlichem Mißtrauen. Die wirtschaftliche Lage in Verbindung mit der Herübernahme mancher Männer des alten Systems in die neuen Magistrate erklären einigermaßen die unerfreuliche Tatsache, daß sich diese städtischen Behörden vielfach den auf Herstellung der Gewerbefreiheit gerichteten Maßregeln der Regierung entgegenstellten und das alte Zunftwesen nach Möglichkeit zu erhalten suchten. Hier auf dem wirtschaftlichen Gebiet hat sich die Hardenbergsche Gesetzgebung auch für die Städte als segensreiche Ergänzung der Steinschen Reform bewährt, indem sie durch die Brechung des Zunftgeistes zu Gunsten der Gewerbefreiheit, durch die Abtragung der wirtschaftlichen Schranken zwischen Stadt und Land in Gestalt einer Reform der Akzise, die zur Mahl- und Schlachtsteuer zusammenschrumpfte, die ersten Voraussetzungen für eine neue Blüte des städtischen Wirtschaftslebens schuf.

Waren alle bisher erörterten Umstände einer dauernd regen Teilnahme des Bürgertums am kommunalen Leben wenig günstig, so mußte in gleicher Richtung auch der Ausschluß der Öffentlichkeit von den Versammlungen der Stadtverordneten wirken. Man berief sich dafür allerdings auf eine Bestimmung der Städteordnung, wonach niemand, der nicht wirklicher Stadtverordneter ist, den Sitzungen derselben beiwohnen sollte. Nach dem ganzen Zusammenhange hat aber wohl der Gesetzgeber dabei an den Ausschluß besoldeter Beamter von den Geschäften der Stadtverordneten gedacht, nicht an den Ausschluß des Publikums von der Anhörung ihrer Beratungen; denn letzteres steht in einem unvereinbaren Widerspruch zu allen sonstigen, auf möglichste Teilnahme der ganzen

Bürgerschaft an den kommunalen Geschäften gerichteten Bestimmungen des Gesetzes. Die Ängstlichkeit des politischen Absolutismus hielt jedoch hartnäckig an der Heimlichkeit der Sitzungen fest, die jede Teilnahme der öffentlichen Meinung an den städtischen Angelegenheiten ertöten mußte. Im Zusammenhang damit erwies sich nun aber auch die Unterscheidung, welche die Städteordnung zwischen Bürgern und Schutzverwandten vorgenommen hatte, als nachteilig für die kommunalpolitische Entwicklung. Da nur Grundbesitz und Gewerbebetrieb zum Erwerb des Bürgerrechts verpflichteten, so hielt sich je länger desto mehr die Intelligenz der liberalen Berufe, soweit ihre Angehörigen nicht zufällig Grundbesitzer waren, bei dem im allgemeinen geringen Interesse von der Beteiligung am kommunalen Leben fern; die Schutzverwandten entwickelten sich auf diese Weise zu einer neuen Klasse von Eximierten, die auf die kommunalpolitischen Rechte verzichteten und außer der Steuerzahlung keine kommunalen Pflichten übernahmen. Diese freiwillige Ausschließung mußte selbstverständlich von ungünstigem Einflusse auf die Zusammensetzung der in der Kommunalverwaltung tätigen Kräfte sein, die zudem ihres Amtes ohne jede intensive Kontrolle der Wählerschaft walteten, da die Wahl vielfach nur in der gewohnheitsmäßigen Bestätigung des alten und bewährten Inhabers oder in der Annahme des von einem engen Kreise präsentierten Kandidaten bestand.

Trotz alledem hat die weitere Entwicklung das Vertrauen Steins gerechtfertigt, daß es dem städtischen Bürgertum nicht an einer genügenden Anzahl verständiger und praktischer Männer fehle, die mit Erfolg dem ihnen angewiesenen Geschäftskreise vorstehen würden. Nach Überwindung der schlimmsten Zeiten lebte sich das städtische Bürgertum in die Selbstverwaltung, die es sich nicht errungen hatte, sondern die ihm verliehen war, nach seiner Art im vorgezeichneten Geleise brav und tüchtig ein. An neuen Ideen weder besonders schöpferisch noch für sie auch nur besonders empfänglich, bewährte es doch im gegebenen Rahmen einen erfreulichen Gemeingeist, unterzog sich der übertragenen Arbeit und den steigenden Lasten mit gewissenhaftem Fleiß und beteiligte sich an der Verwaltung mit praktischem Sinne und überwiegender Ehrlichkeit. Bei der Bewältigung der in ungeahnter Weise wachsenden Aufgaben administrativer und technischer Art, von denen später zu reden sein wird,

ward das Bürgertum gestützt oder geführt von einem tüchtigen kommunalen Berufsbeamtentum, das sich zwar im Gegensatz zu den ursprünglichen Intentionen Steins, aber ganz im Einklang mit dem preußisch-deutschen Wesen überaus kräftig entwickelte. Daß jedoch das isolierte Institut der Selbstverwaltung von dem staatlichen Absolutismus in Preußen nicht erdrückt wurde, das war freilich nicht sowohl ein Erfolg seiner eigenen Widerstandskraft, als vielmehr die Folge der wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung, wie die Betrachtung der nächsten Epoche zeigen wird.

FÜNFTES KAPITEL

DIE ENTWICKLUNG DER STÄDTE-VERFASSUNG BIS ZUR GEGENWART

1.

Während die Steinsche Reform in Preußen die aus der Überlegenheit des siegreichen Frankreich zu ziehenden Lehren verwertete, indem sie auf die Quelle der großen Umwälzung, die Gesetzgebung der Constituante zurückging, hatte sich im größten Teile des übrigen Deutschland die staatliche Umgestaltung unter dem unmittelbaren oder mittelbaren Einflusse des Napoleonischen Regiments vollzogen. Nicht nur in den mit dem französischen Kaiserreich als neue Departements vereinigten deutschen Gebieten, sondern auch in den neugeschaffenen Vasallenstaaten, dem Königreich Westfalen, den Großherzogtümern Berg und Frankfurt wurde mit der ganzen Napoleonischen Verwaltungsorganisation auch die ihr entsprechende Munizipalverfassung eingeführt, deren Charakter wir oben kennen gelernt haben. Hatten diese territorialen Bildungen nur eine ephemere Existenz, die mit dem Sturze der Fremdherrschaft ihr Ende fand, so haben die von Napoleon in Süddeutschland gebildeten Staaten jenen Sturz überdauert und die ihnen damals gegebene Gestalt bis heute bewahrt. Auf die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation dieser Staaten in ihren Anfängen war das Muster der Napoleonischen Gesetzgebung von mittelbarem, aber maßgebendem Einfluß.

Die neuen Königreiche Bayern und Württemberg, wie die neuen Großherzogtümer Baden und Hessen-Darmstadt gingen aus der Zusammenschweißung der Stammländer dieser Dynastien mit einer Unzahl von bisher reichsunmittelbaren Territorien aller Art hervor. Die Auflösung des Heiligen römischen Reiches deutscher Nation hatte den Untergang der lebensunfähigsten seiner Teilbildungen nach sich gezogen. Mit den allerkleinsten weltlichen Territorien, mit den geistlichen Fürstentümern und den letzten Herrschaften der Ritterorden, mit den reichsritterschaftlichen Gebieten und Reichsdörfern verschwanden auch die Reste der vor Zeiten so glänzenden und mächtigen Reichsstädte. Über den Landschaften, in denen einst der ruhmreiche schwäbische Städtebund seine Wurzeln gehabt hatte,

erhob sich jetzt die Herrschaft der neuen Königreiche; gleich ihren kleinen und kleinsten Genossen sanken auch Städte von so ehrwürdig historischem Namen wie Augsburg und Nürnberg, wie Regensburg und Ulm zu Landstädten der neuen Mittelstaaten herab. Aber die Kraft reichsstädtischer Freiheit ward nicht jetzt erst gebrochen; sie war bereits in den vorangegangenen Jahrhunderten der Patrimonialität völlig ertötet worden. Wie sich schon bisher die Reichsstädte von den landesfürstlichen Territorien nur dadurch unterschieden hatten, daß der patrimoniale Absolutismus hier nicht von einem Fürsten, sondern von einem Rat repräsentiert wurde, so traf auch jetzt der Verlust der Unabhängigkeit so wenig die Untertanen der Reichsstädte wie die Untertanen der bisher dynastischen Gebiete; vielmehr hier wie dort nur die bisherigen beati possidentes, die Dynasten und die ratsfähigen Geschlechter. Für die Bevölkerungen war im Gegenteil die Einfügung in ein doch immerhin weiteres und lebenskräftigeres Gemeinwesen, war die Befreiung von der einschnürenden Enge solcher politischen Zwerggebilde ein so offenbarer Vorteil, daß sich jene Einfügung zwar nicht ohne etliche Reibungen mit der verletzten partikularistischen Eitelkeit, aber doch ohne jede ernstere Schwierigkeit und ohne jeden Versuch des Widerstands vollzog.

Die innere Regierungspolitik der neuen Mittelstaaten richtete sich während der Rheinbundszeit naturgemäß vor allem auf die Herstellung einer organisatorischen Einheit aus der bunt zusammengewürfelten Menge ihrer territorialen Bestandteile. Hier, wo die Heimat der größten partikularistischen Zersplitterung im partikularistisch zersplitterten Deutschland gewesen war, mußte die Arbeit vor allem der rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Nivellierung gelten. Und als nächstliegendes und imposantestes Muster dafür bot sich ganz von selbst das System des kaiserlichen Protektors. Wie seine Gesetzgebung die wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften der Revolution, die Beseitigung aller feudalen und patrimonialen Rudimente entschieden festhielt, so zeigt die Rechtsgesetzgebung der Rheinbundsstaaten die gleiche Tendenz der wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung und Nivellierung. Nicht minder ist die Technik seiner administrativen Organisation, ihre Klarheit, Einfachheit, Schlagfertigkeit das freilich bei weitem nicht erreichte Vorbild für die Verwaltungsorganisation dieser Staaten. Erfolgreicher noch

ahmen sie seine politische Diktatur, die äußerste Konzentrierung aller Gewalt in der Hand des Herrschers nach, wobei freilich das immerhin großartige Vorbild des Usurpators hier nicht nur in Folge der Kleinheit der Verhältnisse, sondern auch durch starke Rückfälle in die üblen Angewohnheiten des patrimonialen Zwergsultanismus gelegentlich zur Karikatur entstellt wird. Fielen die hier besonders zahlreichen und namentlich in Alt-Württemberg noch recht lebendigen landständischen Einrichtungen der neuen Staatseinheit zum Opfer, so beseitigte die politische Diktatur auch die Selbständigkeit nebst den ärgsten Mißbräuchen des patrimonialen Ratsregiments, und zwar gleichmäßig in den früheren Reichsstädten wie in den alten Landstädten. Am rücksichtslosesten ging man dabei in Württemberg vor; doch befolgten die benachbarten Regierungen im Prinzip die gleiche Politik, deren Tendenzen in dem bayrischen Edikt über das Gemeindewesen vom 24. September 1808 ihren typischen Ausdruck finden.

Es bilden danach jede Stadt, jeder Markt, jedes große Dorf mit den benachbarten Höfen oder mehrere nahe zusammenliegende Dörfer und Höfe eine Gemeinde; d. h. Stadt- und Landgemeinden werden völlig gleich behandelt; und die feudale Selbständigkeit von Gütern oder Untertänigkeit von Dörfern wird beseitigt. Die Bildung der Gemeindebezirke erfolgt ohne besondere Rücksicht auf historische Zusammenhänge vor allem unter den Gesichtspunkten administrativer Zweckmäßigkeit; denn nach Möglichkeit sollen die Gemeindegrenzen mit der natürlichen Lage übereinkommen und alle Teile der Verwaltung so in sich schließen, daß ihr Umkreis auch zugleich die Grenze des Steuerdistrikts, des Schulbesuchs, des Pfarrsprengels etc. bilde. Mitglieder der Gemeinde sind alle Einwohner, die in der Gemarkung besteuerte Gründe besitzen oder besteuerte Gewerbe ausüben. Von einer Selbständigkeit dieser Gemeinden ist kaum auf wirtschaftlichem, geschweige denn auf administrativem und politischem Gebiete die Rede. Das alte Dogma von der ewigen Unmündigkeit der juristischen Personen und der Staatskuratel über sie verbindet sich in eigentümlicher Weise mit dem neuen bonapartistischen Dogma von der Volkssouveränität, die ausschließlich in der Diktatur des Herrschers tätig wird. Dieser Anschauung gibt ein anderes bayrisches Gesetz derselben Zeit mit einer charakteristischen Wendung Ausdruck; es spricht von den „obervormundschaftlichen Regierungspflichten, welchen die Nation die ganze Masse ihrer Mittel an-

vertraut habe". Demgemäß erklärt jenes Edikt die Kuratel über die Gemeinden für einen Teil der Staatspolizei; und wenn es auch zu bestimmten Verwaltungsakten der Kuratelbehörden eine Zustimmung der Gemeinden fordert, so läßt es doch eventuell eine Ergänzung dieser Zustimmung durch die Oberkuratelbehörden zu. Das hübsche Rechtsinstitut der Ergänzung von kommunalen Willensakten durch die Staatsbehörden, das auch im heutigen preußischen Gemeinderecht leider eine bedeutende Rolle spielt, ist also französisch-rheinbündischen Ursprungs. Die Gemeinde selbst wird durch einen Munizipalrat von sehr wenigen Mitgliedern vertreten, deren Wahl aber nur in den kleinen Gemeinden von weniger als 5000 Seelen den Gemeindegliedern unter Leitung der Kuratelbeamten zusteht; in den größeren Städten geschieht die Wahl durch Wahlmänner, die von der höheren Staatsbehörde auf Vorschlag des Polizeidirektors und nach Vernehmung des Munizipalrats ernannt werden! Ebenso wird auch nur in den kleinen Gemeinden ein Bürgermeister von den Gemeindegliedern auf Vorschlag des Munizipalrats gewählt; in den größeren Gemeinden werden die Polizeidirektoren sowie besondere Beamte für die Verwaltung des Gemeindevermögens von der Regierung ernannt! Von einer kommunalen Selbstverwaltung findet sich hier also in der Tat keine Spur.

Den gleichen Typus einer Munizipalverfassung nach dem Muster der napoleonischen Diktatur zeigen auch noch einige einzelstaatliche Gemeindeordnungen, die erst nach dem Sturze der Fremdherrschaft ergangen sind. So die Nassauische Verordnung über die Orts- und Gemeindeverwaltung von 1816, die die Gemeinden als reine Staatsverwaltungsbezirke organisiert unter einem von der Regierung ernannten Schultheiß und Gemeinderechner, denen ein Gemeinderat mit lebenslänglich ernannten Mitgliedern und einige von der Gemeinde gewählte Vorsteher mit wesentlich nur beratender Stimme zur Seite stehen. Für besonders wichtige Dispositionen über das Gemeindevermögen ist allerdings noch ein Plebiszit der ganzen Gemeinde vorgesehen. Ein wenig freier gestaltet war die Hessen-Darmstädtische Gemeindeordnung von 1821, die den Ortsbürgern wenigstens ein Vorschlagsrecht für den von der Regierung zu ernennenden Bürgermeister und ein Wahlrecht für die von der Regierung zu bestätigenden Mitglieder des Gemeinderats gab mit starker Bevorrechtung der Höchstbesteuerten. Doch sollte sich dieser Gemeinderat regelmäßig

nur einmal im Jahre auf höchstens 14 Tage versammeln; sonst nur in außerordentlichen, gesetzlich vorgesehenen Fällen, zu denen freilich auch der Vorschlag für den Nachtwächterposten gehörte.

Die zuletzt erwähnte Gemeindeordnung war bereits ein Produkt des jungen süddeutschen Konstitutionalismus, in den das Großherzogtum Hessen-Darmstadt als letzter der vier süddeutschen Mittelstaaten eingetreten war. Eine weit bedeutungsvollere Wendung des städtischen Verfassungswesens vollzog sich fast gleichzeitig in den beiden süddeutschen Königreichen im innigsten Zusammenhange mit ihrem Übergange zur konstitutionellen Staatsform.

In dem einen großen Jahre der inneren preußischen Politik hatten Stein und seine Mitarbeiter die Hoffnung gehegt, durch die genossenschaftliche Reform die Untertanenmasse des Patrimonialstaats zu einer Nation umzubilden; zunächst in Preußen, doch durch Preußen in Deutschland. Und in den großen Jahren der Erhebung gegen die Fremdherrschaft hatten die Freiheitskämpfer die Hoffnung gehegt, daß mit der nationalen Unabhängigkeit zugleich die Heilung Deutschlands von dem uralten Elend seiner Staatlosigkeit, die Herstellung eines deutschen Nationalstaats den Siegespreis bilden werde. Beide Hoffnungen waren jämmerlich zu Schanden geworden. Die absolute Gewaltherrschaft des Usurpators hatte nur der absoluten Gewaltherrschaft mehr oder minder „legitimer“ Dynastien den Platz geräumt; das Zerrbild einer politischen Organisation, der durchlauchtigste deutsche Bund war der formelle Ausdruck für die Tatsache, daß die Deutschen trotz allem noch kein Staatsvolk geworden, Deutschland kein Staat war. Ein tragikomisches Schauspiel war es, wie die im deutschen Bunde vereinigten Regierungen ihre gemeinsame Macht zur Unterdrückung einer angeblich drohenden deutschen Revolution aufboten, während doch gerade die absolute Talentlosigkeit des deutschen Volkes zur Revolution, sein vollkommener Mangel jeder politischen Initiative die Hauptschuld daran trug, daß, wie einst nach der reformatorischen Bewegung, so jetzt nach der nationalen Erhebung das deutsche Volk politisch das Aschenbrödel unter den Nationen blieb. Die elende Regierungskunst der Impotenz, die dieses traurige Zeitalter der deutschen Geschichte beherrschte und in der Infamie der Karlsbader Beschlüsse und der ihnen verwandten Maßregeln zum Ausdruck kam, erfüllte die besten Geister mit Verzweiflung und

Ekel; aber eine spontane Volksbewegung von irgendwelcher Bedeutung löste sie nicht aus. „Deutschland, das schnarcht in sicherer Hut von 36 Monarchen."

Bei aller Ungeheuerlichkeit und leeren Gespensterfurcht der Unterdrückungspolitik war es immerhin von ihrem Standpunkte aus konsequent, daß sie sich in gleicher Weise gegen die nationalen wie gegen die freiheitlichen Bestrebungen richtete, beide als unzertrennlich behandelte. In der Tat war die Bildung eines deutschen Staatsvolkes und einer deutschen Staatsverfassung nur auf Grund genossenschaftlicher Organisation im Sinne der modernen Gestaltung denkbar, der deutsche Nationalstaat konnte nur ein konstitutioneller sein; und umgekehrt mußte das Prinzip genossenschaftlicher Staatsorganisation in seiner Konsequenz auf den Nationalstaat, die Verfassungsorganisation des deutschen Staatsvolkes hinführen. Wenn nun aber der Verwirklichung dieser Konsequenz die herrschenden Mächte einen für die politische Inaktivität des deutschen Volkscharakters unüberwindlichen Widerstand entgegensetzten, so lag der Gedanke nahe, das Ferment einer genossenschaftlichen Staatsverfassung zur Stärkung der partikularen Bildungen zu verwerten, den Zustand der Staatlosigkeit, den Deutschland als Ganzes nicht zu überwinden vermochte, doch in einen Zustand der Vielstaatlichkeit überzuführen, indem man durch verfassungsmäßige Organisation die dynastischen Territorialfürstentümer zu Staaten umbildete. In der Erfassung und Durchführung dieses Gedankens liegt die Erklärung wie die Bedeutung der Tatsache, daß eben zur Zeit der Karlsbader Beschlüsse, die die nationalen und konstitutionellen Hoffnungen der Deutschen vernichteten, die süddeutschen Regierungen eine nach der anderen zum Konstitutionalismus übergingen. Ihre Tendenz dabei war es, ganz im Sinne Steins durch diese Reform eine Nation zu bilden, nur freilich nicht eine, die sich zur deutschen Nation auswachsen konnte und sollte; vielmehr sollte das Resultat eine bayrische und württembergische, eine badische und darmhessische „Nation" sein und bleiben. Und indem man diese Politik trotz starker Widerstände und gelegentlicher Schwankungen doch im ganzen festhielt, erzielte man zwar nicht solche unmöglichen Nationen, aber doch das bedeutungsvolle und noch heute überaus wirksame Resultat, daß sich jene neuen und künstlichen Bildungen aus Konglomeraten zusammengewürfelter Territorialstücke in Gemeinwesen, erfüllt von

einem lebhaften Zusammengehörigkeitsgefühl und einer Art von Staatsgeist, umbildeten. Gewiß ein starker Beweis für die gesunde Fruchtbarkeit jenes Grundgedankens.

Ward dieser Umbildungsprozeß hier durch die ganze Lage der Verhältnisse besonders notwendig, so ward er durch sie zugleich auch besonders erleichtert. Die Herrschaft dieser Könige und Großherzöge von Napoleons Gnaden war für einen erheblichen Teil ihrer Länder ausgesprochen illegitim; schon deshalb ließ sich als einigendes Prinzip für die Gesamtheit des dynastischen Landbesitzes die Legitimität und das wohlerworbene Patrimonialrecht bei aller Dehnbarkeit dieser Begriffe doch allzu schwer verwerten. Auch stand überhaupt einer Wiederherstellung des alten Patrimonialwesens die Tatsache entgegen, daß hier der nivellierende Einfluß des revolutionären Frankreich wirtschaftlich und sozial, rechtlich und politisch allzu gründliche Arbeit gemacht hatte. Wohl waren die Wirkungen auch hier graduell verschieden; am stärksten in den südwestlichen Gebieten, deren Entwicklung schon vor der großen Umwälzung weiter fortgeschritten war, am schwächsten im Südosten; wie denn das rechtsrheinische Bayern noch verhältnismäßig die meisten Rudimente des alten in der Stellung des Adels wie im Zunftwesen in die neuen Zustände hinübernahm. Indessen war jedenfalls ein Vergleich mit den Verhältnissen des deutschen Nordostens völlig ausgeschlossen. Und so konnte sich hier leicht und schnell vollziehen, was dort auch der Kraft eines Stein nicht gelungen war.

Mochten sich die beiden kleineren süddeutschen Staaten zunächst auf die konstitutionelle Organisation beschränken und für die Gemeindeverfassung vorläufig den napoleonischen Typus mit einigen Modifikationen beibehalten, so ergab sich doch für die weiteren Gebiete der beiden Königreiche die Notwendigkeit, sofort die genossenschaftliche Organisation von unten herauf durchzuführen. Daher steht hier die Beseitigung der zur Rheinbundszeit geschaffenen Munizipalverfassungen mit der Einführung der konstitutionellen Staatsverfassungen in unmittelbarem Zusammenhange.

In Bayern erging als Vorläufer der Konstitution das Edikt von 1818 über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden, das als seine Absicht ausspricht: „in den Städten und Märkten die Magisträte mit einem freieren und erweiterten Wirkungskreise wieder herzu-

stellen." Dieses Edikt entfernt sich von dem französischen Munizipalsystem schon dadurch, daß es den Städten und größeren Märkten eine besondere Verfassung im Gegensatz zu den Ruralgemeinden gibt. Seine Bestimmungen über die städtische Verfassung sind unverkennbar durch die Steinsche Städteordnung erheblich beeinflußt. Die leitenden Gemeindeorgane sind der bürgerliche Magistrat und der Gemeindeausschuß, beide kollegial organisiert. Der Magistrat steht unter der Leitung von zwei Bürgermeistern, von denen einer rechtskundig sein muß; seine Mitglieder sind zum kleineren Teil rechtskundige und technische Berufsbeamte, zum größeren Teil unbesoldete Ehrenbeamte. Sie werden vom Gemeindeausschuß gewählt, und zwar die Ehrenbeamten auf sechs Jahre, der Baurat auf Lebenszeit, die Bürgermeister und rechtskundigen Magistratsräte das erste Mal auf drei Jahre und bei der Wiederwahl auf Lebenszeit. Die den Gemeindeausschuß bildenden Gemeindebevollmächtigten werden nach einem ziemlich komplizierten indirekten Wahlsystem von den Gemeindemitgliedern auf neun Jahre gewählt. Voraussetzung des aktiven Bürgerrechts ist in der Regel ein besteuerter Grundbesitz oder besteuerter Gewerbebetrieb im Gemeindegebiet. Das Verhältnis zwischen Magistrat und Gemeindeausschuß ist bei manchen Abweichungen im einzelnen doch im ganzen dem zwischen Magistrat und Stadtverordneten nach der preußischen Städteordnung ähnlich. Die Ortspolizei übt der Magistrat im Staatsauftrag.

In Württemberg vollzog sich der Bruch mit dem absolutistischen System der Gemeindebevormundung schon durch Edikte von 1817 und 1818, die nach Einführung der neuen Verfassung dem Landtage vorgelegt wurden, und aus denen dann das Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen von 1822 hervorging. Hier wird die Grenze zwischen Stadt- und Landgemeinde lediglich nach der Einwohnerzahl bestimmt, indem alle Gemeinden von mehr als 5000 Einwohnern städtische Verfassung erhalten, von der sich übrigens die der Landgemeinden nur durch etliche Vereinfachungen unterscheidet. Auch hier stehen zwei Kollegien, Gemeinderat und Bürgerausschuß, an der Spitze; aber jener wird nicht von diesem, sondern beide von der Bürgerschaft gewählt, und zwar nach allgemeinem, gleichem, direktem, öffentlichem Wahlsystem; die Mitglieder des Stadtrats zuerst auf zwei Jahre und dann bei Wiederwahl auf Lebenszeit, die Mitglieder des Bürgerausschusses stets auf zwei Jahre.

Auch der Oberbürgermeister (Stadtschultheiß), der Leiter des Stadtrats, geht insofern aus der Gemeindewahl hervor, als diese drei Kandidaten vorschlägt, von denen die Regierung einen auf Lebenszeit ernennt. Er verwaltet die Ortspolizei als Organ der Gemeinde, nicht im unmittelbaren Staatsauftrage. Stadtrat und Bürgerausschuß haben die gleiche Mitgliederzahl, die Art ihres Zusammenwirkens ist hier aber eigentümlich geordnet. Für alle wichtigeren Verwaltungsakte des Gemeinderats bedarf es der Zustimmung des Bürgerausschusses; der Beschlußfassung geht jedoch eine gemeinsame Beratung beider Kollegien vorher. „Trägt der Ausschuß Bedenken, der Ansicht des Gemeinderats beizutreten, so ist ihm das Abtreten, angemessene Bedenkzeit und abgesonderte Beratung gestattet. Nach Beendigung derselben erscheint der Bürgerausschuß abermals in Gesamtheit vor dem Gemeinderat und läßt diesem seinen Beschluß nebst den Gründen desselben durch den Obmann mündlich vortragen, worauf die Sache nochmals besprochen, bei fortdauernder Verschiedenheit der Meinungen aber der Ausschuß entlassen, die Beratung im Gemeinderate fortgesetzt, abgestimmt und beschlossen wird. Steht dieser Beschlus des Gemeinderats mit der Ansicht des Ausschusses im Widerspruche, so hat die Sache in ihrem vorigen Zustande zu bleiben, es wäre denn, daß eine Verbindlichkeit der Gemeinde oder der Gemeindevorsteher gegen die Gemeinde unerfüllt bleiben müßte, wo alsdann das Oberamt verfügend einzuschreiten hat."

Beide Gemeindeordnungen finden übrigens in einer Reihe von Gesetzen namentlich über Bürger- und Heimatsrecht, Besteuerung u. a. ihre Ergänzung, worauf später im Zusammenhange einzugehen sein wird.

Den bisher erörterten kommunalen Verfassungsgesetzen ist mit der Steinschen Städteordnung das Prinzip gemeinsam, die Organisation aller Städte des Staates durch ein einheitliches Gesetz zu normieren. Wir haben oben gesehen, welche Gründe dieses Prinzip rechtfertigen, das zuerst die Gesetzgebung der Constituante befolgte. Gerade wegen dieses revolutionären Ursprungs sträubten sich jedoch die norddeutschen Staaten, in denen die Restaurationspolitik triumphierte, gegen die Annahme dieses Systems; sie bemühten sich vielmehr, die alten Stadtverfassungen für jede einzelne Stadt im besonderen zu erhalten oder zu restaurieren. Wo sich dies den neuen Verhältnissen gegenüber nicht vollständig durch-

führen ließ, wurden doch einzelnen oder mehreren Städten neue Sonderverfassungen gegeben, bei denen eine Übereinstimmung in vielen Hauptpunkten freilich nicht zu vermeiden war. So geschah es z.B. in Hannover, Oldenburg, Weimar. Meist jedoch wurden die alten Stadtverfassungen beibehalten oder wiederhergestellt. Vor allem schwelgten die drei Hansestädte in einer Restaurationspolitik, die ihre Stadtverfassungen in jenem Verfallszustande, den wir im dritten Kapitel kennen gelernt haben, wieder erstehen ließ; nur die vierte der restaurierten Stadtrepubliken, Frankfurt a. M., konnte eine geringe Modernisierung nicht völlig umgehen. Ähnlich verfuhr man im Königreich Sachsen und in Mecklenburg, wo sich etliche Städte, wie wir sahen, noch einer gewissen landständischen Autonomie erfreuten.

Überaus bezeichnend für die zur Herrschaft gekommene Zeitströmung war es, daß sich eine analoge Tendenz auch in der Heimat der ersten Städteordnung, in Preußen, geltend machte; und wenn sie auch das Ziel ihres Strebens nicht erreichte, so vermochte sie doch eine Ausbreitung des Steinschen Werkes über den ganzen Staat zu hindern.

2.

Eine patrimoniale Restaurationspolitik nach Art der norddeutschen Zwergstaaten mußte für das wiederhergestellte und vergrößerte Preußen als eine Unmöglichkeit erscheinen. Wie schmerzlich auch immer der Gegensatz zwischen den Hoffnungen der patriotischen Freiheitskämpfer und den wirklichen Resultaten der Befreiungskriege war, doch konnte aus der politischen Gedankenwelt die Idee nicht mehr verschwinden, daß nur in diesem Gebilde der Ansatz einer Entwicklung gegeben sei, die dermaleinst den Zustand deutscher Staatlosigkeit überwinden könnte. Unter allen deutschen Ländern kam einzig und allein Preußen dem Begriffe eines wirklichen Staates wenigstens nahe; und gerade die offenbare Unfertigkeit seiner Gestaltung, wie sie der Wiener Kongreß künstlich geschaffen hatte, wies mit dem Zwange immanenter Logik auf die Notwendigkeit hin, die diesem Embryo des deutschen Staates das immer intensivere Hineinwachsen in Deutschland als Entwicklungsgesetz vorschrieb. Von Ost nach West, von der russischen zur französischen Grenze erstreckte sich das preußische Gebiet quer durch ganz Deutschland, wurde jedoch in der Mitte durch die ominöse Wespentaille in zwei getrennte Gebietsmassen

zerlegt. Dieser Partikularstaat umschloß innerhalb seiner Grenzen alle die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Gegensätze, die das gesamtdeutsche Leben charakterisieren; vor allem auch den überragenden Gegensatz zwischen der alten Kultur Westdeutschlands und der Rückständigkeit des kolonialen Ostens. Hatte sich dieser Gegensatz, wie wir sahen, schon im alten Preußen überaus bedeutungsvoll geltend gemacht, so war er inzwischen in Folge der gewaltigen Fortschritte, die im Westen Urbanisierung und soziale Nivellierung unter dem unmittelbaren Einflusse des revolutionären Frankreich erfahren hatten, noch mächtig gesteigert worden. Und doch konnte nunmehr keine Rede davon sein, die erheblich erweiterten, reich blühenden Provinzen des Westens im Sinne des friderizianischen Systems als lästige Vorwerke zu behandeln, die man am liebsten abgestoßen hätte, um die östliche Rückständigkeit in ungetrübter Reinheit zu erhalten. Vielmehr war es unabweislich, durch Fortsetzung oder Wiederaufnahme des Reformwerks, durch die Verwestlichung des Ostens eine wirtschaftliche und kulturelle, soziale und politische Gemeinsamkeit des Niveaus zwischen den verschiedenen Bestandteilen des noch unfertigen Staates zu schaffen, also durch die Reform eine Nation zu bilden. Was auf diesem Wege die süddeutschen Mittelstaaten in engerem Rahmen durch die genossenschaftliche Organisation ihrer Verfassungen erzielten, das zu erstreben war hier doppelt und dreifach geboten; das hatte hier aber auch eine völlig andere und größere Bedeutung. Galt es dort der notdürftigen Erhaltung kleiner Partikularbildungen, so galt es hier der Entwicklung eines nationalen Großstaats; die Ausbildung eines bayrischen oder württembergischen Staatsgeistes war ein Hindernis, die eines preußischen Staatsvolkes war die Voraussetzung für die Gestaltung eines deutschen Staatsvolkes, für die endliche Erhebung Deutschlands aus staatloser Ohnmacht.

Jeder staatsmännischen Anschauung drängte sich dieser Gedankengang so unabweislich auf, daß auch noch nach den Befreiungskriegen die schon recht schwachmütig gewordene Staatskunst Hardenbergs an diesen Reformtendenzen festhielt. In der Verordnung vom 22. Mai 1815 „über die zu bildende Repräsentation des Volkes" hatte er den König jenes feierliche Versprechen einer preußischen Gesamtstaatsverfassung abgeben lassen, an dessen Erfüllung zu mahnen, während mehr als eines Menschenalters die trostlose Aufgabe der Konstitu-

tionellen war. Wiederum zeigte sich, wie die innere Entwicklungsnotwendigkeit ohne eine zwingende Triebkraft sich politisch nicht zu realisieren vermochte. Die drängende Not von außen war beseitigt; im Inneren gab es Hoffnungen und Wünsche einzelner freier Geister, aber bei der völligen politischen Lethargie des Volksgeistes vor allem im Osten kein wirksames momentum agens. Unter solchen Umständen hätte sicherlich auch die charaktervolle Energie eines Stein die herrschende Stumpfheit nicht zu überwinden vermocht; die charakterlose Geschmeidigkeit und ängstliche Geschicklichkeit Hardenbergs ward kläglich zu Schanden. Schon 1816 ließ er die Verstümmlung seines eigenen Werkes, der gutsherrlich-bäuerlichen Regulierungsgesetzgebung zu, die Beschränkung der wirtschaftlichen Bauernbefreiung auf die spannfähigen Großbauern, d. h. im wesentlichen die Konservierung der patrimonialen agrarischen Herrschaftsorganisation. Von der Beseitigung der Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei war nun vollends keine Rede mehr. Dem ekelhaften Treiben der Demagogenhetzen, deren ehrlose Führer die besten Männer der Reformzeit mit dem Gift der Verleumdung bespritzten, sah der Staatskanzler nicht nur gelassen zu; sondern er, der einst das Wort vom guten Revolutionär und von den demokratischen Grundsätzen in einer monarchischen Regierung gesprochen hatte, beteiligte sich eifrig an der unsagbaren Politik der Karlsbader Beschlüsse, die, erbärmlich an sich, für Preußen geradezu eine Politik des Selbstmordes war. Mit alledem glaubte er, durch staatsmännisch kluge Nachgiebigkeit seinen Einfluß bewahren und wenigstens das Notdürftigste seiner freilich immer weiter verkümmernden Verfassungspläne retten zu können. Es ist ein klägliches Schauspiel, wie er zwischen dem schlauen Mißtrauen Metternichs und dem engherzigen Argwohn des Königs sich mit seinen Verfassungsprojekten hindurchzuwinden und hindurchzulügen versucht. Mit einer solchen Politik konnten die ehemaligen Genossen des Steinschen Kreises, die Träger der großen Reformgedanken keine Fühlung gewinnen. Sie waren freilich fast sämtlich aus den Zentralbehörden verschwunden; im besten Fall wirkten sie wie Schön, Vincke, Sack als Oberpräsidenten in den Provinzen. Da schien noch einmal eine Hoffnung aufzuleuchten, als einer der besten Geister der Reformzeit, Wilhelm v. Humboldt, eben im Jahre der Karlsbader Beschlüsse als Minister für die kommunalen und ständischen Angelegenheiten in die Regierung eintrat. Er hatte

sich über die jetzt zu befolgende Verfassungs- und Verwaltungspolitik mit Stein ins Einvernehmen gesetzt, und gedachte das Reformwerk im Geiste der großen Zeit aufnehmen zu können. Indessen war eine Verständigung zwischen ihm und Hardenberg ein Ding der Unmöglichkeit, da der Staatskanzler nicht nur vor der sachlichen Ehrlichkeit und Konsequenz der politischen Gedanken Humboldts ängstlich zurückscheute, sondern mit dem Gefühl für geistige Größe, das dem heruntergekommenen Greise noch aus besseren Tagen geblieben war, erkannte, wie hoch dieser Mann seine Umgebung überragte, und wie gefährlich er daher als Rival werden konnte. Seine Eifersucht ertötete die Einsicht, daß er mit der Bekämpfung Humboldts und dessen weniger Anhänger im Ministerium zugleich die einzigen wirklichen Freunde einer preußischen Verfassung bekämpfte. Er triumphierte im Bunde mit den geschworenen Feinden jeder Reform, die im Grunde trotz allem auch die Feinde des Staatskanzlers waren, in dem sie immer noch den verkappten Jakobiner sahen. Schon Ende 1819 trat Humboldt wieder aus dem Ministerium aus; mit ihm ging der Kriegsminister Boyen und der Generalstabschef Grolman, die die militärischen Reformen der großen Zeit nicht verkümmern lassen wollten; mit ihm ging auch der Justizminister Beyme. Wie hatten sich die Zeiten geändert, daß dieser alte Gegner Steins jetzt in so anständige Gesellschaft kam! Der Mann war doch sicherlich kein Revolutionär; aber für den jetzt herrschenden Geist schien selbst dieser ehemalige Kabinettsrat nicht reaktionär genug. An seiner Statt war der trockene Schleicher Wittgenstein, mit dem korrespondiert zu haben Steins tragische Schuld gewesen, der einflußreichste Ratgeber des „guten und gerechten“ Königs.

Untrennbar verknüpft mit diesem Gange der inneren preußischen Politik war das Schicksal des einzigen Werkes, das die Steinsche Reform dieser Epoche vollendet hinterlassen hatte, der Städteordnung. Wie sie von Anfang an als Keimzelle einer genossenschaftlichen Staatsverfassung gedacht war, so mußten auch jetzt alle Verfassungspläne, wie immer sie im übrigen gestaltet sein mochten, an die Städteordnung anknüpfen. Treffend hat noch zuletzt die von Hardenberg eingesetzte Verfassungskommission des Staatsrats ihre Aufgabe dahin präzisiert: „die Grundsätze der Städteordnung von 1808 auf alle Kommunen auszudehnen, um mit der größeren Selbständigkeit, welche hiernach den Gemeinden zuteil wird, auch eine

rege Teilnahme für ihre gemeinschaftlichen Angelegenheiten unter allen ihren Gliedern zu erwecken, und auf einer in diesem Sinne gebildeten Gemeindeeinrichtung die Grundlagen der künftigen Verfassung zu erbauen.“ Dabei stieß man nun freilich auf die große Schwierigkeit jenes tief gehenden Gegensatzes zwischen den östlichen und den westlichen Provinzen der Monarchie. Bei der zur Herrschaft gelangten reaktionären Strömung fehlte es nicht an Versuchen, diesen Gegensatz statt durch eine Verwestlichung des Ostens lieber durch eine Veröstlichung des Westens auszugleichen. Überaus bezeichnender Weise gipfelten diese Versuche in dem Bestreben, die Rechtsordnung des Code civile durch das vielgeliebte preußische Landrecht zu verdrängen, welchem Bestreben sich jedoch die Rheinländer mit bemerkenswerter Lebhaftigkeit widersetzten. Und da man zu der Gefügigkeit dieser neuen Untertanen, deren fromme Denkart doch vielleicht durch den intimen Umgang mit den revolutionären Franzosen verdorben sein mochte, kein so unbegrenztes Vertrauen wie zu der Geduld des guten ostelbischen Volkes hegte, so verschob man die Ausführung des Planes bis nach der damals immer noch erwarteten gründlichen Revision des Landrechts, die dann niemals erfolgt ist. Auch die französische Gerichtsverfassung mit ihren Schwurgerichten mußte man widerstrebend den Rheinländern lassen; und die Bemühungen, die beseitigten Adelsprivilegien und Patrimonialeinrichtungen hier wieder einzuführen, waren zwar nicht ganz so erfolglos, wie einst die entgegengesetzten Bemühungen, sie im Osten aufzuheben; aber ihre Resultate blieben doch erheblich hinter den feudalen Wünschen zurück. Es kostete viel Zeit und Mühe, bei der späteren provinzial- und kreisständischen Organisation den ostelbischen Begriff des Rittergutes ins Rheinische zu übersetzen. Dieser Zustand einer Notwehr des Westens gegen den drohenden Import rechtlicher, sozialer und politischer Institutionen des Ostens läßt es begreiflich erscheinen, daß man hier auch dem Gedanken einer etwaigen Einführung der östlichen Städteordnung kühl, ja sogar mißtrauisch gegenüberstand. Mochten ihre unverkennbaren Vorzüge vor der napoleonischen Munizipalverfassung sogar das nur allzu erklärliche Vorurteil, wonach aus dem Osten nichts Gutes kommen könne, schließlich überwinden, so mußte stärker doch das Bedenken sich geltend machen, daß mit ihr die hier bereits glücklich beseitigte rechtliche Trennung von Stadt und Land wiederhergestellt werden

würde, was angesichts jener Bestrebungen nach Patrimonialisierung der agrarischen Organisation um so gefährlicher erschien. So zog man denn hier bei weitem eine Reform der französischen Munizipalverfassung vor in der Richtung einer Vermehrung kommunaler Selbständigkeit und bürgerlicher Wahlrechte, aber unter Festhaltung des allgemeinen Rahmens ihrer Organisation, namentlich der prinzipiellen Gleichstellung von Stadt- und Landgemeinden. Unverkennbar zeigt sich diese Anschauung noch bis heute wirksam.

Freilich war die Gefahr nicht groß, daß dem Westen die Steinsche Städteordnung von Berlin aus aufgedrängt würde; das preußische Landrecht — ja, das war etwas ganz anderes. Aber die Städteordnung, die magna carta der „kleinen Republiken" erschien der nunmehr herrschenden Richtung weit eher einer gründlichen Revision innerhalb ihres bisherigen Geltungsgebietes bedürftig, als daß man zu ihrer Ausdehnung auf die neuen Landesteile sonderlich eifrige Neigung gehabt hätte. Hatte man doch mit ihrer stückweisen Revision durch die am Ende des vorigen Kapitels erwähnten Deklarationen bereits begonnen. Bei dem untrennbaren Zusammenhange dieser Frage mit allen Verfassungsplänen hatte auch Humboldt während seiner kurzen Ministerherrlichkeit sich mit ihr zu befassen. Er tat dies in einer vortrefflichen, an Hardenberg gerichteten Denkschrift vom 21. November 1819, aus der noch einmal in dieser traurigen Zeit der freie Geist der großen Reform spricht, die aber auch zugleich bezeugt, daß für diesen Mann in dieser Regierung kein Platz mehr war. Den unmittelbaren Anlaß zu der Denkschrift hatte eine Spezialfrage gegeben; unter der Feder Humboldts ward ihr Inhalt zu einer Art von politischem Glaubensbekenntnis. Eine Kabinettsorder von 1815 hatte das Ministerium ermächtigt, Wahlen von Magistratsmitgliedern, die im Widerspruch zur Städteordnung auf längere als die gesetzlichen Amtstermine oder auf Lebenszeit erfolgt waren, trotz ihrer Gesetzwidrigkeit zu genehmigen. Humboldt konnte sich über die Tendenz dieser Deklaration so wenig wie über ihren Gegensatz zum städtischen Grundgesetz täuschen, und sträubte sich daher, sie als Minister in Anwendung zu bringen. So lange die jetzige Städteordnung gelte, müsse die Staatsaufsicht im Geiste dieses Gesetzes gehandhabt werden. Eine Frage ihrer künftigen Abänderung sei es, ob man etwa zur alten Lebenslänglichkeit der Magistraturen zurückkehren wolle, wogegen sich jedoch Humboldt

schon bei dieser Gelegenheit mit größter Energie ausspricht. Gegenwärtig sei sie jedenfalls rechtswidrig; denn „die Städteordnung kennt keine lebenslänglichen Wahlen, sie ist dem Bürger von Seiner Majestät dem Könige als ein Recht verliehen, und die Bürger haben also einen Anspruch darauf, in den verschiedenen Wahlepochen ihre Magistratspersonen zu wählen. Bei der lebenslänglichen Wahl aber entscheidet die jetzige Generation für die folgende und beraubt sie der Ausübung ihres Rechtes". Gegenüber der Behauptung, daß sich in der Praxis die Fehlerhaftigkeit von Bestimmungen der Städteordnung herausgestellt habe, mahnt er zu äußerster Vorsicht; denn solche Urteile seien doch sehr abhängig von der Idee derer, die sie fällen, wofür er zum Belege aus den Akten Beispiele anführt, daß manche Oberpräsidenten gar keine Bedenken in Fällen gefunden haben, die ihren Bezirksregierungen äußerst bedenklich erschienen. Es ist gewiß kein Zufall, daß Humboldt hier gerade die Namen seiner Gesinnungsgenossen, der Oberpräsidenten Schön, Sack und Merkel nennt. ✗ „Bei einem Institut wie die Städteordnung ist die Hauptsache der Geist und der Sinn, welchen es hervorbringt, der sich nicht im einzelnen immer gleich handgreiflich aufzeigen läßt, aber darum nicht minder wirkt und sich tätig erweise, und aus dem gute und sorgfältige Verwaltung des Gemeinguts und der Gemeindeangelegenheiten, so wie er sich besser bilde, hervorgehen. Diesen Geist aber kann ein Institut nur in seinem Ganzen und in seinem Zusammenhange hervorbringen." „Man dürfte aber überhaupt wohl zweifeln, ob man sich in Absicht der Wirkung der Städteordnung viel auf die Erfahrung berufen könne. Dies Institut stand jetzt und seit seiner Entstehung ganz isoliert im Staate da. In den ganzen elf seitdem verflossenen Jahren ist kein ähnliches gebildet worden, es hatte daher gar keine Unterstützung, — obgleich auch im Staat, wenn es gedeihlich gehen soll, alles zusammenhängen muß, — aber wohl viel Widerspruch und Hemmung zu erfahren. Dazu kommen noch die Veränderungen, welche die unglaubliche Menge von Deklarationen daran machten, und die wohl nicht alle mit dem Geist des Instituts übereinstimmend sein mögen." An den verhältnismäßig kurzen Amtsterminen und der Notwendigkeit einer Wiederwahl nehme man Anstoß, weil sie den Einfluß von unten auf den Magistrat stärken; das hält aber Humboldt gerade für etwas Gutes. „Die Abhängigkeit des städtischen Beamten von der öffentlichen Meinung und den Ge-

sinnungen in seiner Gemeinde ist gerade etwas, das erhalten, nicht unterdrückt werden muß; es liegt darin und in dem engen Zusammenhang der Bürger mit ihren Vorstehern das Distinktive einer Munizipalverfassung, und wenn man eine solche dem Wesen und der Tat nach haben will (und sonst ist es besser, ganz darauf Verzicht zu leisten), so muß man das nicht gering schätzen." Humboldt sieht und sagt aber auch voraus, daß die Unabhängigkeit von unten, die durch die Lebenslänglichkeit der Magistratsstellen erreicht würde, ganz wie ehemals nur eine Verschärfung der Abhängigkeit und Kontrolle von oben zur Folge haben müsse. „Man würde daher vermutlich die Wahlfreiheit der Gemeinden mehr beschränken müssen, ja, ich würde lebenslängliche Wahlen als den nächsten Schritt zu der Ernennung der Magistratsperson durch den Staat betrachten . . . Auch in der Kontrolle der städtischen Beamten tritt mit ihrer lebenslänglichen Bestallung ein neues Verhältnis ein. Die Bande zwischen ihnen und der Gemeinde werden dadurch geschwächt, und die Kontrolle wird also nicht von den Stadtverordneten vorzüglich zu erwarten sein, sie wird auch nicht, wie nach dem Sinne der Städteordnung, gewissermaßen in dem Beamten selbst, in seinem Wunsch, sich durch gute Administration der Stadt unentbehrlich zu machen, und dadurch seine Wiederernennung zu bewirken, liegen. Daraus folgt aber von selbst, daß die beaufsichtende Staatsbehörde ihn einer strengeren unterwerfen, und ihn auf ähnliche Weise als die Staatsbeamten behandeln muß, was denn natürlich zu einem nicht bloß der Städteordnung sondern dem Geist jedes guten Kommunalwesens entgegenlaufenden Bevormunden der Kommunen führt."

Solche Gesinnungen wurden mit der Ministerkrisis am Schluß des Jahres 1819 auf lange Zeit — um nicht zu sagen für immer — aus dem preußischen Staatsministerium verbannt. Sehr bald mußte Hardenberg erkennen, daß er damit auch seinen bescheidensten Verfassungsprojekten und seiner eigenen Stellung das Grab gegraben hatte. Zwar schien er noch unmittelbar darauf sich der Verwirklichung jener Projekte um einen entscheidenden Schritt genähert zu haben durch das Gesetz vom 17. Januar 1820 wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens. Im Zusammenhang mit der finanziellen Reorganisation des Staates band dieses Gesetz, um den völlig ruinierten Staatskredit wiederherzustellen, jede künf-

tige Staatsanleihe an die Zustimmung und Garantie von Reichsständen; und es hat damit auf eine spätere Entwicklung in der Tat Einfluß erlangt. Für Hardenberg aber war es der politische Schwanengesang. Die von ihm eingesetzte Kommission hatte als Grundlage der künftigen reichsständischen Verfassung den Entwurf einer Gemeinde- und Kreisordnung für die ganze Monarchie fertiggestellt. Obwohl die Patrimonialgerichtsbarkeit und das selbständige Rittergut des Ostens schon Blümlein Rührmichnichtan für die Kommissionsarbeiten gewesen waren, stieß doch ihr Entwurf, der den Gegensatz zwischen den östlichen und westlichen Zuständen in Gemeinde und Kreis auf einer mittleren Linie auszugleichen suchte, auf den leidenschaftlichen Widerspruch der reaktionären Junkerpartei, die in der Person des Kronprinzen einen einflußreichen Führer gewonnen hatte. Man warf dem von Hardenberg befürworteten Projekt eine gröbliche Verkennung der Eigenart Altpreußens und die Vernichtung ständischer Gliederung vor, und sah in solchen Plänen den untrüglichen Beweis für die verkappt jakobinische Gesinnung des Staatskanzlers. Der König lehnte die Pläne Hardenbergs schroff ab, der übrigens auch aus persönlichen Gründen in Ungnade gefallen war und bis zu seinem im November 1822 erfolgenden Tode ohne jeden Einfluß auf die innere Politik blieb. Dagegen kam unter Leitung des Kronprinzen das Gesetz vom 23. Juni 1823 wegen Anordnung der Provinzialstände nebst acht besonderen Gesetzen für jede einzelne Provinz zum Abschluß.

Das war denn nun allerdings der denkbar vollkommenste Bruch mit der großen Reformidee, die durch eine genossenschaftliche politische Organisation aus einem Konglomerat von Territorien und Untertanen einen Staat und eine Nation hatte bilden wollen; es war zugleich das diametrale Gegenteil der von den süddeutschen Mittelstaaten eingeschlagenen klugen Verfassungspolitik. In dieser Gesetzgebung, an die sich in den nächsten Jahren unter der Mitwirkung der neuen Provinzialstände noch acht Kreisordnungen, je eine für jede einzelne Provinz, anschlossen, machte sich zum ersten Mal praktisch jener arge historische Dilettantismus geltend, der die politischen Wahnvorstellungen des damaligen Kronprinzen und späteren Königs Friedrich Wilhelms IV. beherrschte. Ihn köderte der feudale Grundadel für die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der agrarischen Patrimonialherrschaft mit Hilfe

der seltsam konfusen Vorstellung, daß die Einrichtungen der traurigsten Verfallzeit Deutschlands der reinste Ausdruck des historischen Geistes teutscher Nation seien; daß Gebilde von schreiender historischer Unechtheit durch ihre Lebensunfähigkeit den Beweis ihrer geschichtlichen Ehrwürdigkeit erbrächten; und daß jede Maßregel, die dem einseitigsten Interesse des agrarischen Junkertums diente, eben deshalb dem „Geiste der älteren deutschen Verfassungen" entspreche. Das offen proklamierte Ideal dieser Richtung war die Zerstörung der doch wenigstens administrativ notdürftig erreichten Staatseinheit und die Auflösung in jene feudale Zersplitterung, die es den ritterbürtigen Ständen jeder einzelnen Landschaft gestattete, alle anderen Einwohner des Staates von ihren „innehabenden und teuer erkauften" Freiheiten und Privilegien auszuschließen. Es war immerhin ein Erfolg der Bureaukratie, daß der provinzialständischen Gliederung wenigstens nicht das chaotische Gewirr jener alten Landschaften, sondern die neuen Provinzen zu Grunde gelegt wurden. Überhaupt war es bereits dahin gekommen, daß die einst von Stein so bitter befehdete Schreiberkaste noch die einzige Schutzwehr gegen die staatszersetzenden Bestrebungen des Feudalismus bildete. Während diese Bureaukratie an ihrem besten Werke, der wirtschaftlichen Befreiung und der Ausgleichung der territorialen Gegensätze sogar schon über Preußen hinaus arbeitete, suchte jene ständische Gesetzgebung Preußen in acht Provinzialstaaten aufzulösen, innerhalb deren wiederum jeder Kreis einen feudalen Ritterbund bildete. Während sich ganz langsam die ersten Ansätze einer wirtschaftlichen Erhebung aus elendestem Tiefstand vorbereiteten, lenkte jene Gesetzgebung in die Gedankenwelt der Naturalwirtschaft zurück, indem sie den Grundbesitz zur Voraussetzung der Provinzial- wie der Kreisstandschaft machte. Das Ergebnis der Bestimmungen über diese Standschaftsverhältnisse, die in ihrer unsinnigen Kompliziertheit und Verzerrung wie das Werk eines Karikaturenzeichners erscheinen, bestand darin, daß auf allen Provinziallandtagen zusammen den 215 Stimmen von Städten und Landgemeinden 253 Stimmen von Standesherren und Rittern gegenüberstanden, während auf sämtlichen Kreistagen gar neben 10000 Stimmen der Rittergüter 975 Stimmen der Landgemeinden und 970 städtische Stimmen geführt wurden! Und selbst dieses monströse Zahlenverhältnis gibt noch kein vollkommen entsprechendes Bild, da

das Übergewicht des agrarischen Großgrundbesitzes im Osten noch um so viel größer war, als es im Westen trotz aller gewaltsamen Verzerrungen nicht gelingen konnte, die schon zum Teil industrialisierten Kreise als feudale Ritterbünde zu organisieren.

Hier im Westen konnte denn auch sogar ein solcher Provinziallandtag der Forderung nach einer wirklichen Staatsverfassung noch einmal Ausdruck geben; dies taten die westfälischen Provinzialstände im Jahre 1830. Als aber ihr Landtagsmarschall, der Freiherr vom Stein — denn ihn hatte königliche Gnade zu dieser seiner persönlichen Bedeutung doch offenbar entsprechenden Stelle erhoben — jene Ansicht des Landtags in einer überaus vorsichtigen und rücksichtsvollen, ja fast schwächlichen Form zur Kenntnis der Krone bringen wollte, da erlebte er Unannehmlichkeiten, die ihm noch das letzte Lebensjahr verbitterten. Es war kläglich. Wohl hatte das Gesetz über die Provinzialstände am Schlusse erklärt: „Wann eine Zusammenberufung der allgemeinen Landstände erforderlich sein wird und wie sie dann aus den Provinzialständen hervorgehen sollen, darüber bleiben die weiteren Bestimmungen Unserer landesväterlichen Fürsorge vorbehalten.“ Aber abgesehen davon, daß es für eine Staatsverfassung schlechthin keine unmöglichere Grundlage als diese Provinzialstände geben konnte, hatte in landesväterlicher Fürsorge Friedrich Wilhelm III. sich durch einen geheimen Vertrag mit Österreich verpflichtet, seinem Staate keine Verfassung zu gewähren! Metternich sah also, was übrigens jeder politisch denkende Mensch außer den damals in Preußen maßgebenden Personen und Parteien sah, welche Bedeutung für die Entwicklung eines deutschen Staatsvolkes es haben mußte, wenn Preußen durch die Fortführung der Reform eine Nation zu bilden verstand.

Daß unter solchen Umständen in Preußen nicht mehr die Rede davon sein konnte, „die Grundsätze der Städteordnung von 1808 auf alle Kommunen auszudehnen . . . und auf einer in diesem Sinne gebildeten Gemeindeeinrichtung die Grundlagen der künftigen Verfassung zu erbauen“, liegt auf der Hand. Vielmehr hatte umgekehrt die Städteordnung nunmehr einen harten Kampf ums Dasein in ihrem ursprünglichen Geltungsgebiete, dem Preußen nach dem Tilsiter Frieden, zu bestehen. Nicht nur in den amtlichen Kreisen, sondern auch literarisch in einer für jene Zeit umfangreichen und lebhaften Polemik durch Presse und Streitschriften ward um Sein oder Nicht-

sein der ersten Städteordnung gekämpft. Und auch hier wieder zeigt sich die charakteristische Tatsache, daß das Gesetz eine immerhin noch glimpfliche Beurteilung, ja sogar einen gewissen Schutz bei der Bureaukratie fand, gegen die es doch nach seiner ganzen Tendenz gerichtet gewesen war, während es der romantische Feudalismus „im Geiste der älteren deutschen Verfassungen" völlig zerfetzen wollte, trotzdem er in seiner grenzenlosen Begriffsverwirrung oder Unehrlichkeit mit der Grundidee der Städteordnung zu sympathisieren vorgab. Ihm war das Prinzip der Nivellierung, das gleiche Recht für alle Städte ein Dorn im Auge; statt dessen verlangte er individuelle „historische" Verfassungen für jede einzelne Stadt. Nicht minder aber verwarf er das wichtigste Prinzip des ganzen Gesetzes, die Beseitigung des patrimonialen Obrigkeitscharakters der Räte, ihrer Kooptation und Lebenslänglichkeit, die starke Stellung der gewählten Stadtverordneten, und nicht zuletzt die Ausschaltung des Zunftwesens. Nahm die Bureaukratie in diesen Punkten meist die Städteordnung in Schutz, so schien ihr jedoch andrerseits eine erhebliche Verstärkung ihres Aufsichtsrechts über die Städte höchst wünschenswert. Damit war denn freilich der Weg zu einem Kompromiß schon angedeutet, indem der Feudalismus der Bureaukratie die Bevormundung, die Bureaukratie dem Feudalismus die patrimoniale Rückbildung konzedierte; die Kosten hatte in beiden Fällen der befreiende Geist des Gesetzes zu tragen. So geschah es denn auch schließlich.

Zunächst arbeitete der Absolutismus durch Gesetze und vor allem durch Deklarationen weiter an der Revision im einzelnen. Schon das Abgabengesetz von 1820 hatte die Autonomie in der Besteuerung erheblich beschränkt, indem es die Städte vornehmlich auf Zuschläge zur staatlichen Klassen- sowie Mahl- und Schlachtsteuer unter Genehmigung der Regierung verwies, in anderen Fällen landesherrliche Bewilligung verlangte, und jede Behinderung der Freiheit des inneren Verkehrs untersagte. In der letzten Bestimmung tritt die für die damalige Bureaukratie charakteristische Tendenz zur Förderung wirtschaftlicher Bewegungsfreiheit deutlich hervor. Dem entspricht es auch, daß Deklarationen von 1822 und 1823 jene oben bereits erörterte Verquickung des Bürgerrechts mit Grundbesitz und Gewerbebetrieb beseitigen und damit den Inhalt des Bürgerrechts tatsächlich auf die kommunalpolitischen Funktionen beschränken.

Weit größer jedoch war die Zahl der Deklarationen, denen einfach die Herstellung der polizeistaatlichen Allmacht gegenüber der kommunalen Autonomie Selbstzweck war. Durch die wirre Menge jener Deklarationen ward das Gesetz so vielfach durchbrochen und verunstaltet, daß schon rein formal seine Ausdehnung in so fragwürdiger Gestalt auf neue Gebietsteile wenig ratsam erschien. Entscheidender war die Erkenntnis, daß mit alledem der feste Bau doch immer noch nicht genügend aufzulösen war; und so ging man an eine Umarbeitung des Ganzen, als deren Resultat die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831 erschien.

Gelegentlich der Verhandlungen des Staatsrats hierüber hat sich auch Stein noch einmal, freilich nur schriftlich geäußert. Wenn er sich dabei mit den Haupt- und leitenden Ideen des Entwurfs einverstanden erklärt, so beweist dies ebenso wenig für den wahren Geist seiner großen Zeit, wie andere Äußerungen des müden und verbitterten Greises über Zunftwesen und ähnliches, auf die sich die alten Todfeinde seiner Reformen triumphierend beriefen. Im übrigen zeigt er sich doch auch hier noch in den wenigen sachlichen Bemerkungen bestrebt, „einem allen Gemeingeist erstickenden, häufigen Eingreifen der Regierungen in die städtischen Angelegenheiten“ vorzubeugen; und die von ihm gegebenen Anregungen entsprachen der nun herrschenden Richtung noch immer so wenig, daß sie bei der Revision natürlich nicht berücksichtigt wurden.

Erfreulicher wirkt jedoch das Auftreten eines anderen, gleich Stein an seiner Lebensneige stehenden Zeugen der großen Zeit. Der eben damals endlich in den Staatsrat berufene Wilhelm v. Humboldt überreichte im Januar 1831 eine Denkschrift „über die in Absicht der Städteordnung zu nehmenden Maßregeln“ dem Kronprinzen, der freilich nicht gerade der geeignetste Adressat war. Rückhaltlos tritt Humboldt für das alte Gesetz und gegen jede Revision ein. Die Städteordnung „hat sich 22 Jahre hindurch als ein wohltätiges Gesetz bewährt, und ist den Bürgern teuer geworden. Der sichtbare Beweis seines heilsamen Einflusses liegt in dem Gedeihen des städtischen Wohlstands, dem gehobenen Bürgersinn, der vermehrten Teilnahme an den städtischen Verhältnissen, der größeren Geneigtheit zu löblichen Einrichtungen“. Gegenüber den immer wiederkehrenden Behauptungen von Miß-

bräuchen in den städtischen Verwaltungen äußert er sich ganz im Sinne der Denkschrift aus seiner Ministerzeit; keinesfalls nötigten sie zu einem neuen Gesetze. Aber nicht nur den alten Provinzen müsse die Städteordnung erhalten werden, sondern sie sei auch auf die neuen Gebiete auszudehnen, da „gar kein notwendiger Grund der Verschiedenheit vorhanden ist". Von dem Entwurf der Revision hat er den Eindruck, „daß dem Beaufsichtigen der Staatsbehörden sehr viel zugestanden worden sei, und daß in dem ganzen Entwurf die Absicht, den Städten die zur Erweckung allgemeiner Teilnahme an dem Gesamtwohl notwendige Selbständigkeit zu geben, sich nicht so lebendig als in der alten Städteordnung ausspricht". Vor allem solle man an der Stellung der Staatsbehörden zu den Städten gar nichts ändern; ebenso wenig an der Stellung des Magistrats und der Stadtverordneten zu einander. Der Entwurf wolle die Möglichkeit eines Konflikts zwischen den beiden städtischen Behörden durch die Entscheidung der Regierung beseitigen. „Dies würde nun nicht allein der Staatsbehörde einen zu großen Einfluß auf die städtische Verwaltung einräumen, sondern auch, was man ganz vorzüglich vermeiden muß, die städtischen Behörden von dem Wege abführen, welchen sie wesentlich zu ergreifen haben, um verfassungsmäßig zum Ziele zu gelangen, nämlich so auf einander einzuwirken, daß ein die Verwaltung mit Stillstand bedrohender Konflikt gar nicht entstehen kann." Im einzelnen würde er höchstens gewisse Veränderungen bezüglich des Zensus und des Hausbesitzerprivilegs empfehlen, dessen Unangemessenheit für größere Städte er hervorhebt. Entschieden erklärt er sich gegen zünftige oder sonstige Klassenwahlen. Es „wird der Bürgersinn im allgemeinen, der, wie man offenherzig gestehen muß, mehr bei den höheren als bei den geringeren Klassen einer Erweckung bedarf, immer mehr geschwächt, je sparsamer man die Gelegenheiten des Zusammenkommens aller Bürger ohne Unterschied macht". Endlich wendet er sich, wie schon in jener früheren Denkschrift, gegen die Deklarationen, die man reiflich prüfen soll, ob ihre Beibehaltung in der Tat ratsam sei.

Wie die Dinge lagen, war es fast selbstverständlich, daß der damalige Gesetzgeber ungefähr das Gegenteil von allem tat, was Humboldt riet. Weitaus die meisten Abweichungen der revidierten von der ersten Städteordnung sind Früchte des Kompromisses zwischen feudaler und bureaukratischer Reaktion.

Und wie es bei solchen Mischprodukten zu gehen pflegt, vereinigt auch dieses fast nur die Fehler seiner beiden Urheber ohne deren etwaige Vorzüge. Bezeichnend dafür ist die Lösung der viel erörterten Frage: uniformes Gesetz oder statutarische Autonomie der einzelnen Städte? Die Revision weicht zu Gunsten des letzteren Prinzips erheblich von der in allem Wesentlichen generellen Normierung der ersten Städteordnung ab. Sie will gar keine erschöpfende Verfassung für alle Städte geben; vielmehr soll neben ihr für jede einzelne Stadt ein besonderes Statut erlassen werden, das im Rahmen der Städteordnung die von dieser offen gelassenen Dispositionen über eine ganze Reihe von wichtigen Punkten der Organisation je nach der Eigenart der örtlichen Verhältnisse trifft, ja in besonderen Fällen wegen solcher eigenartigen Bedürfnisse sogar von den gesetzlichen Normen abweichen kann. Das sieht doch wie ein erstaunlich bedeutungsvoller Fortschritt kommunaler Autonomie aus; und stolz verwiesen hierauf die Anhänger des Feudalismus und der juristischen Romantik als Beweis ihrer Behauptung, daß sie nicht die wahre teutsche Freiheit bekämpften, sondern sie im Gegenteil förderten im Kampfe gegen die öde despotische Gleichmacherei der revolutionären Gesetzgebung. An die Stelle dieser alle Schönheit eigenartigen Lebens ertötenden Uniformierung solle wieder die reiche Mannigfaltigkeit im Geiste der älteren deutschen Verfassungen treten, ein urwüchsiges Eigenrecht, wie es die Städte in der Zeit ihrer schönsten Blüte besessen hatten. Herrlich! Nur war da ein kleiner Unterschied. Denn in der Blütezeit ihrer Freiheit gaben sich die Städte tatsächlich ihre Verfassungen selbst, auch wenn sie etwa gelegentlich einmal formell von Kaisern oder Fürsten bestätigt wurden. Hier aber kann die Initiative zum Erlaß des Verfassungsstatuts nicht nur von den städtischen Organen, sondern auch von den „vorgesetzten“ Staatsbehörden ausgehen; die Beratung durch die städtischen Behörden ist nur eine gutachtliche, zu der dann noch das Obergutachten der Regierungen und Oberpräsidenten tritt, während das letzte entscheidende Wort der Minister des Inneren oder der Landesherr hat. Das sieht denn freilich ganz anders aus. Jene unbeschränkte Verfassungsautonomie der mittelalterlichen Städte war selbstverständlich zur Unmöglichkeit geworden, seitdem die Stadt fest dem Staate eingegliedert war. Der absolute Patrimonialstaat hatte ihr jede eigene genossenschaftliche Verfassung genommen, die

Steinsche Reform ihr die Grundlage einer solchen zurückgegeben. Aber noch war der Staat, dem sie eingegliedert war, in der ihr heterogenen Struktur des undifferenzierten Absolutismus stecken geblieben. Bei diesem Gegensatz des für Staat und Stadt maßgebenden Organisationsprinzips war selbst das große, einfache und allgemein gültige Gesetz, wie gezeigt, nur eine unzuverlässige Rechtsgarantie für eine bescheidene kommunale Selbständigkeit; aber es war jedenfalls nach Lage der Dinge die einzig mögliche Schutzwehr ihres Rechtes. Löste man diese einheitliche und allgemein gültige Gesetzesnorm wieder in ein chaotisches Gewirr von Einzelbestimmungen über die wichtigsten Punkte jeder besonderen städtischen Verfassung auf, wie es übrigens die rathäuslichen Reglements des ancien régime schon gewesen waren, so verfiel bei dem Mangel jeder verfassungsmäßigen Differenzierung und gesetzmäßigen Rechtskontrolle die ganze städtische Organisation wiederum der Verwaltungswillkür des absoluten Polizeistaats. Erst der Rechtsstaat, der den genossenschaftlich organisierten Gemeinden homogen ist, vermag ihnen eine gewisse Bewegungsfreiheit auf dem Gebiete ihrer eigenen Verfassung innerhalb des Rahmens seiner allgemeinen Gesetzgebung und unter Rechtskontrollen zurückzugeben, wie das später, freilich nicht in Preußen, geschehen ist. Damals aber arbeitete die feudalistische Rechtsromantik mit ihrer teutschen Städtefreiheit nur dem polizeistaatlichen Absolutismus in die Hände, der sich dafür dem gar nicht romantischen Agrarfeudalismus auf dem Gebiete seiner eigensten Interessen dankbar erwies.

Die Loslösung der Befugnis zum Grundbesitz und Gewerbebetrieb vom Bürgerrecht und damit die Beschränkung seines Inhalts auf die kommunalpolitischen Funktionen, wie sie die schon erwähnte Deklaration für das Geltungsgebiet der ersten Städteordnung eingeführt hatte, ging auch in die Revision über. Doch verpflichtete nun umgekehrt Grundbesitz oder Gewerbebetrieb von gewissem Umfange zum Erwerb des Bürgerrechts; im übrigen waren andere Einwohner von einem gewissen Minimaleinkommen nach zweijährigem Wohnsitz berechtigt, das Bürgerrecht zu erwerben. Der Unterschied zwischen Bürgern und Schutzverwandten blieb also zwar bestehen, verlor jedoch erheblich an Bedeutung. Dem Statut ward es überlassen, die Bürger für die Wahlen in Klassen nach der Beschäftigung oder Lebensweise zu gliedern, womit die Möglichkeit einer Wiederherstellung

der kommunalpolitischen Zunftorganisation gegeben war. Wo davon kein Gebrauch gemacht wurde, war die Wählbarkeit an einen ziemlich hohen Zensus geknüpft. Dagegen wurde der vorschriftsmäßige Bruchteil von Hausbesitzern in der Stadtverordnetenversammlung von zwei Dritteln auf die Hälfte herabgesetzt. Die Amtsdauer der Magistratsmitglieder wurde einheitlich auf zwölf Jahre für alle besoldeten, auf sechs Jahre für alle unbesoldeten normiert; doch konnte aus besonderen Gründen mit Zustimmung des Magistrats und der Regierung die Wahl auch auf Lebenszeit erfolgen.

Mag man diese Bestimmungen teils als kleine technische Verbesserungen, teils als indifferent, teils als nicht allzu erhebliche Verschlechterungen gelten lassen, so bedeuten andere wichtigere Veränderungen eine überaus starke Rückwärtsentwicklung zu Gunsten polizeistaatlicher Bevormundung. Dahin gehört schon die hier zuerst eingefügte Befugnis zur kommissarischen Besetzung einer Magistratsstelle durch die Regierung im Falle der Verzögerung einer zu bestätigenden Wahl. Doch macht sich die Verschärfung der Staatsaufsicht noch in ganz anderer Weise geltend. Hinsichtlich des Verhältnisses von Magistrat und Stadtverordneten tat man genau das, wovor Humboldt gewarnt hatte; freilich war ja auch die von Humboldt gefürchtete Wirkung gerade die dem jetzigen Gesetzgeber erwünschte. Man teilte alle städtischen Funktionen in drei Gruppen, für deren eine der Magistrat allein, für deren andere die Stadtverordneten allein, und für deren dritte beide Organe gemeinschaftlich zuständig sein sollten. Doch ward die Unterscheidung zwischen der zweiten und dritten Gruppe dadurch völlig illusorisch gemacht, daß auch bei den der Stadtverordnetenversammlung allein zugewiesenen Beschlüssen dem Magistrat ein Widerspruchsrecht gegeben wurde, falls sie nach seiner Meinung dem Gemeinwohl nachteilig waren. Mit alledem wurden die Möglichkeiten eines Konflikts zwischen den beiden städtischen Organen nicht vermindert, vielmehr stark vermehrt. Doch das schadete nichts; denn sobald sich Magistrat und Stadtverordnete nicht einigen konnten, entschied stets und endgültig die Regierung. Letzteres war überhaupt der immer wiederkehrende Refrain der wichtigsten Normen. Das Erfordernis der Regierungsgenehmigung ward auf alle erheblichen Dispositionen über das Gemeindevermögen ausgedehnt. Und wenn zu alledem noch als Inhalt der Staatsaufsicht bezeichnet wird: „dafür zu sorgen, daß die Verwaltung fortwährend

in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und angezeigte Störungen beseitigt werden", ohne daß die Mittel für die Geltendmachung dieser Sorge irgendwie rechtlich präzisiert werden, so war dies in Wahrheit gar keine Aufsicht mehr, sondern die schrankenlose polizeistaatliche Diktatur. Es ist überaus charakteristisch, daß diese Bestimmung, die nur in einem beschränkten Gebietsteile jemals geltendes Recht war und es auch dort längst nicht mehr ist, noch heute in Preußen mit Vorliebe zur Definition des Begriffes der staatlichen Kommunalaufsicht überhaupt verwendet wird. Auch ein neues Zwangsmittel der Staatsaufsicht schuf die revidierte Städteordnung, das Recht des Königs zur Auflösung einer Stadtverordnetenversammlung, „die fortwährend ihre Pflichten vernachlässigt und in Unordnung oder Parteiung verfällt". Was Vernachlässigung ihrer Pflichten, was Unordnung und Parteiung ist, das entscheidet natürlich endgültig die absolute Verwaltung.

Einen Bestandteil der ersten Städteordnung hat allerdings die Revision fruchtbar fortgebildet, nämlich den Fundamentalfehler ihrer Bestimmungen über die Ortspolizei. Deren Verwaltung kann danach nicht nur dem Magistrat, sondern direkt dem Bürgermeister oder einem anderen Magistratsmitglied aufgetragen werden, der sie dann unabhängig nicht nur von den Stadtverordneten, sondern auch vom Magistratskollegium als subordinierter Staatsbeamter führt. Das Prinzip einer Losreißung der Ortspolizei von der Ortsverwaltung wird damit in der Tat konsequenter durchgeführt; denn es wird die Möglichkeit beschränkt, daß eine natürliche Praxis das unnatürliche Prinzip mildere, indem der Magistrat als Kollegium die Ortspolizei zusammen mit seinen kommunalen Funktionen verwaltet. Demgemäß wird freilich auch das Moment der Zersetzung dadurch in den Magistrat hineingetragen. Hatte die erste Städteordnung die Stellung des Magistrats nur hinsichtlich der Polizei zwieschlechtig gestaltet, so generalisiert dies die Revision, indem sie ihm ganz allgemein eine Doppelstellung als Verwalter der Gemeindeangelegenheiten und als Organ der Staatsgewalt anweist. Die letzte Eigenschaft bot bei der Unmöglichkeit einer klaren Unterscheidung der beiden Funktionen eine allzeit bereite Handhabe zur Herabdrückung des Magistrats in die Subordination gegenüber dem polizeistaatlichen Absolutismus.

Fiel so bei der Rückwärtsrevidierung der städtischen Verfassung, an der Feudalismus und Bureaukratie gemeinsam gearbeitet hatten,

der letzteren der Löwenanteil zu, da der Agraradel jedenfalls kein unmittelbares Interesse an der Stadtverfassung im allgemeinen hatte, so bekam doch auch er sein Teil da, wo er für gewisse Punkte ein solches Interesse geltend machte. Der von der ersten Städteordnung beseitigte, in der rückständigsten Patrimonialität wurzelnde Unterschied von Immediat- und Mediatstädten wurde wieder ausgegraben, der schöne Begriff „Besitzer von mittelbaren Städten" lebte wieder auf; und es wurde ihnen eine ganze Reihe von obrigkeitlichen Befugnissen über diese Städte eingeräumt, z. B. die Bestätigung der Magistratsmitglieder und die Polizeiverwaltung.

Angesichts dieses Charakters der revidierten Städteordnung ist es eine der bezeichnenden Unbegreiflichkeiten der bei uns herrschenden Anschauung, daß man noch heute vielfach der Behauptung begegnen kann, jene Revision bedeute keine Rückbildung, vielmehr eine „gesunde Fortentwicklung" des Prinzips der ersten Städteordnung. Damals trugen jedenfalls weder die Städte der alten Provinzen noch die der Rheinprovinz irgendwelches Verlangen, die Städteordnung von 1808 oder die französische Munizipalverfassung mit dieser „gesunden Fortentwicklung" zu vertauschen. Die Regierung verzichtete deshalb auch schließlich auf die Beseitigung der ersten Städteordnung, stellte jedoch den Städten ihres bisherigen Geltungsgebiets die Annahme der neuen Städteordnung anheim. Die Geschichte erfüllt eine Pflicht der Gerechtigkeit, indem sie dem ewigen Gedächtnis die Namen der drei Städte überliefert, die allein diesen seltsamen Tausch vornahmen: Königsberg in der Neumark, Wendisch-Buchholz und Kremmen! Immerhin wurde auch die erste Städteordnung in ihrem bisherigen Geltungsgebiete „verbessert", indem durch die Kabinettsorder von 1832 eine Zusammenstellung der zu ihrer Ausführung und Abänderung erlassenen Deklarationen vorgenommen wurde. Ausgedehnt wurde jedoch das verstümmelte Steinsche Gesetz nur auf einige wenige mit den Provinzen Preußen und Schlesien neu vereinigte Städte. In dem bisher schwedischen Neuvorpommern und Rügen fand man noch die vielgerühmte reiche Mannigfaltigkeit individueller Stadtverfassungen vor, die in Rezessen, Statuten und Observanzen für jede einzelne Stadt niedergelegt waren. Sie wurden aufrechterhalten und haben somit das Bild der Städteverfassungen des alten Ständestaats, wie im benachbarten Mecklenburg, durch allen Wechsel der Dinge bis auf den heutigen Tag bewahrt. Dagegen wurde die revidierte

Städteordnung von 1831 eingeführt für die größeren Städte der Provinz Posen, die westelbischen Teile der Provinz Sachsen, für die Provinz Westfalen und für die drei rheinischen Städte Wetzlar, Essen und Mülheim.

Ihrer weiteren Ausdehnung stellte sich hier die starke Vorliebe der ganzen Bevölkerung für das französische Munizipalsystem entgegen, namentlich für die prinzipiell gleichartige Organisation städtischer und ländlicher Gemeinden. In Westfalen hatte nach Einführung der revidierten Städteordnung daneben die Landgemeindeordnung von 1841 die französischen Einrichtungen mit einigen Modifikationen für die Landgemeinden und die aus ihnen gebildeten Samtgemeinden der Ämter aufrechterhalten. An dieses Vorbild schloß sich aufs engste die rheinische Gemeindeordnung von 1845 an, die für Stadt- und Landgemeinden gleichmäßig galt. In dieser Gleichmäßigkeit kam die weit vorgeschrittene Industrialisierung und Urbanisierung dieses Gebiets zu organisatorischem Ausdruck. Noch unmöglicher als in Westfalen war hier der patrimoniale Atavismus des Ritterguts mit seinen obrigkeitlichen Pertinenzen; die Rückbildungsbestrebungen mußten sich mit einer liebevollen Pflege der standesherrlichen Rechte der ehemals Reichsunmittelbaren begnügen. Die Einheitlichkeit der kommunalen Organisation ward durch die Vereinigung kleinerer Gemeinden zu Samtgemeinden, den Landbürgermeistereien, erleichtert. Auch in den städtischen Gemeinden ist die Kommunalverwaltung nicht kollegial unter einem Magistrat organisiert, sondern gleich der französischen Mairie unter einem Bürgermeister, dem nach Bedarf Beigeordnete als Gehilfen zur Seite stehen. Der Bürgermeister ward von der Regierung ernannt, aber aus den Mitgliedern des gewählten Gemeinderats, dessen Vorsitzender er zugleich ist. Trotz dieser Beschränkung des Wahlprinzips und obgleich die Gemeindeordnung dem Bürgermeister gegenüber dem Gemeinderat eine ähnliche Stellung anwies wie die revidierte Städteordnung dem Magistrat gegenüber den Stadtverordneten, selbstverständlich unter Vorbehalt der Regierungsentscheidung im Konfliktsfall, – trotz alledem hat die überwiegende Meinung im Rheinlande stets dieser Bürgermeistereiverfassung den Vorzug vor dem Zweikammersystem der Magistratsverfassung gegeben. Den Grund dafür findet man einmal in der größeren Beweglichkeit und Initiative dieser Organisation gegenüber der Schwerfälligkeit mehr-

facher Kollegialbeschlüsse, sodann aber auch darin, daß der natürliche Einfluß der Bürgerschaftsvertreter auf den für alle seine Handlungen individuell verantwortlichen Bürgermeister wirksamer sei als auf den durch anonyme Kollegialität gedeckten Magistrat. Auf dies wichtige Problem kommunaler Organisation wird im zweiten Bande zurückzukommen sein.

Das aktive und passive Wahlrecht zum Gemeinderat stand nicht allen Gemeindemitgliedern zu, deren Gesamtheit sich im wesentlichen mit der Einwohnergemeinde nebst Forensen deckte, sondern abgesehen von denen, die das Gemeinderecht durch besonderen Gemeinderatsbeschluß erlangt hatten, nur den sog. Meistbeerbten, deren Einkommen oder Steuerleistung einen bestimmten Zensus überstieg. Ihre Wahlrechte waren aber noch weiter nach dem Dreiklassenwahlsystem abgestuft, das nachmals in der staatlichen und kommunalen Gesetzgebung Preußens eine so epochemachende Bedeutung erlangen sollte.

Übrigens wurde auch für das Geltungsgebiet der beiden Städteordnungen von 1808 und 1831 die kollegiale Verfassung des Magistrats erheblich verstümmelt durch die Instruktion für die Stadtmagistrate vom 25. Mai 1835, die charakteristisch für die Art ist, wie der Absolutismus mit den gesetzlichen Normen städtischer Organisation umsprang. Der berliner Oberbürgermeister v. Bärensprung war in einen scharfen Konflikt mit Magistrat und Stadtverordnetenversammlung geraten, weil er nach seiner eigenen Erklärung sich nicht als Gemeindebeamten, sondern als Staatsbeamten, nicht als Vorsitzenden, sondern als Vorgesetzten des Magistrats betrachtete, und die im Sinne der Städteordnung von Magistrat und Stadtverordneten vereinbarte Geschäftsordnung des Magistrats nicht als rechtsgültig anerkannte. Der persönliche Streit endete zwar mit der Pensionierung des Herrn v. Bärensprung; jedoch seine der Städteordnung zuwiderlaufenden Prätentionen wurden in der zunächst nur für Berlin 1834 von der Regierung erlassenen, im nächsten Jahre auf alle Städte ausgedehnten Instruktion durchweg sanktioniert. Der Geschäftsgang wird nicht mehr durch Gemeindebeschluß, sondern durch Regierungsverordnung geregelt; der Bürgermeister ist materiell und formell der Vorgesetzte der Magistratsmitglieder. Und diese willkürliche Zertrümmerung des von den Städteordnungen aufgestellten Kollegialprinzips wird noch heutigen Tages als rechtsgültig behandelt.

Mit alledem galten nunmehr in Preußen bereits vier verschiedene Typen der Städteverfassung: die Städteordnungen von 1808 und 1831, die rheinische Gemeindeordnung und das alte Statutarrecht Neuvorpommerns.

3.

Nach der gesamten Gestaltung des inneren politischen Lebens in Deutschland und namentlich in Preußen während des Menschenalters, das dem Zusammenbruch der Fremdherrschaft folgte, ist nicht sowohl die erhebliche Verkümmerung der städtischen Selbstverwaltung in dieser Periode auffällig, als vielmehr die Tatsache, daß sie nicht völlig von der polizeistaatlichen Reaktion beseitigt wurde. Daß der Absolutismus die genossenschaftliche Organisation des städtischen Bürgertums als ein ihm fremdes, heterogenes Element in seiner Struktur, als einen Pfahl in seinem Fleische empfand und empfinden mußte, ist ebenso klar, wie daß er rein äußerlich die Macht besessen hätte, dies ihm fremde Element zu vernichten und die Stellung der Städte nicht nur im einzelnen und tatsächlich, sondern generell und rechtlich wieder auf das Niveau von vor 1808 herabzudrücken. Auf einen nachhaltig energischen Widerstand des Bürgertums wäre vermutlich diese Reaktion ebenso wenig gestoßen, wie es der reaktionären Erledigung aller Fragen auf dem Gebiete der Staatsverfassung geschah. Ihre Erhaltung verdankt vielmehr die städtische Selbstverwaltung neben etlichen Imponderabilien ideeller Art wohl vor allem wirtschaftlichen Momenten.

Das oben erwähnte preußische Gesetz von 1820 über das Staatsschuldenwesen ist ein beredtes Zeugnis dafür, daß der alte Absolutismus trotz seiner politischen Restaurierung doch den finanziellen Kredit in erheblichem Maße eingebüßt hatte und ohne Mitwirkung der bürgerlichen Erwerbsgesellschaft ihn nicht wiederherzustellen vermochte. Dieser Gesichtspunkt war es denn auch vor allem gewesen, der den alten Staatskanzler bei seinen Verfassungsplänen festgehalten hatte. Und in der Tat konnte sich während der ganzen folgenden Periode der politische Absolutismus nur durch den Verzicht auf jede finanzielle Expansion aufrecht erhalten; in der damaligen preußischen Staatswirtschaft war Schmalhans Küchenmeister. Um ohne neue Steuern und namentlich auch ohne neue Staatsanleihen auszukommen, entwickelte der preußische Absolutismus

in seinen letzten Lebensjahren eine Sparsamkeit, ja Knauserigkeit ohne gleichen. Daß sogar an den Militärausgaben fast über Gebühr gespart wurde, sagt für diesen Staat alles. Doch jeder Versuch zur Erschließung neuer Finanzquellen oder zur Vorwegnahme der langsam aufsteigenden wirtschaftlichen Entwicklung durch eine Anleihe mußte die leidige Verfassungsfrage wieder in Fluß bringen, was unter allen Umständen vermieden werden sollte.

In welchem unsagbaren Zustande das alte Regiment die städtischen Einrichtungen zurückgelassen hatte, haben wir gesehen; und dieser Zustand war durch die Zeiten der Kriegsnöte noch verschlimmert worden. Nach endlich hergestelltem Frieden stand man hier vor Aufgaben auf allen Gebieten städtischen Gemeinlebens, die bei noch so bescheidener und allmählicher Lösung doch in immer gewaltigerem Grade steigende Aufwendungen erforderten. Was der Staat den Städten an finanziellen Mitteln zuwendete, das war lediglich eine ganz minimale Abschlagszahlung. Hätte er unter Vernichtung der kommunalen Selbstverwaltung diesen ganzen Aufgabenkreis wiederum in der Weise des alten Absolutismus zentralisieren wollen, so wäre selbst bei allerunzulänglichster Erfüllung doch sein ganzes Sparsamkeitssystem über den Haufen gefallen. Daß die Städte für ihre Bedürfnisse aus eigenen Mitteln und durch eigene, besoldete und unbesoldete Organe sorgten, daß sie und nicht der Staat die dafür notwendigen Steuern und Anleihen aufbrachten, das war gerade für den Staat eine wirtschaftliche Existenzfrage. Deshalb konnte er bei der reaktionären Herabdrückung der Selbstverwaltung doch nicht über die Grenze hinausgehen, jenseits deren die Möglichkeit einer solchen Arbeitsteilung aufgehört hätte. An der Existenz einer städtischen Selbstverwaltung hatte also der Staat zwar nicht mehr das ideelle Interesse der Reformzeit, wohl aber noch ein um so größeres materielles Interesse.

Schwer genug ward freilich auch dem städtischen Bürgertum die Aufbringung selbst der notdürftigsten Mittel für die Anfänge jener kommunalen Verwaltungseinrichtungen, deren gewaltige Entfaltung im zweiten Bande zu erörtern sein wird. Zwar hatten sich im Anschluß an die kriegerischen und diplomatischen Ereignisse der vorangegangenen Zeit einige große Vermögen gebildet, unter denen das der Rothschilds gern als Prototyp betrachtet wird. Aber dieses Emporkommen etlicher Bankiers der Fürsten und Staaten förderte die

gesamte wirtschaftliche und soziale Lage des Bürgertums ebenso wenig, wie es die Fuggerei des 16. Jahrhunderts getan hatte. Befreite auch die Aufhebung der Kontinentalsperre den norddeutschen Handel, namentlich den der Seestädte von einer schweren Fessel, so drückte andrerseits der plötzliche Einbruch der überlegenen englischen Industrie auf die jüngere und noch wenig kapitalkräftige Konkurrenz des deutschen Westens. Der Gesamtcharakter des Wirtschaftslebens blieb noch lange ein ganz überwiegend agrarischer; die Städte des Ostens und Nordens kamen zum allergrößten Teil noch nicht über das Stadium kleiner Landstädte mit einer ackerbürgerlichen Bevölkerung hinaus. Handel und Gewerbe begannen nur ganz allmählich und zunächst nur vereinzelt über den Rahmen des handwerksmäßigen Betriebes hinauszuwachsen; die Verwendung der Dampfkraft für industrielle Zwecke war noch eine seltene und viel angestaunte Erscheinung. Die Anwendung technischer Erfindungen, die größere Kapitalsinvestierungen forderten, z. B. die des Leuchtgases, blieb das Monopol englischer Gesellschaften. Die Beseitigung des Zunftzwanges war begonnen, aber nicht konsequent durchgeführt worden, so daß der gesetzliche Zustand in dieser Hinsicht nicht nur ein verschiedener in den verschiedenen Einzelstaaten, sondern auch innerhalb Preußens ein recht buntscheckiger und unklarer war. Indessen hatte dieser Mangel keine allzu erhebliche praktische Bedeutung, da der bureaukratische Absolutismus vor allem in Preußen in dieser Beziehung seine durch die Gesetze wenig behinderte Machtfülle regelmäßig zu Gunsten der Gewerbefreiheit wirken ließ.

Die entschiedene Abwendung von der merkantilistischen Wirtschaftspolitik zu den Prinzipien der individualistischen Gewerbe- und Handelsfreiheit hatte die preußische Bureaukratie aus dem Zusammenbruch aller sonstigen Freiheitsideen der Reformzeit in diese stille Ära der Restauration hinübergerettet. Für das politische Heil seiner Untertanen wollte der restaurierte Absolutismus wieder allein sorgen; aber mit der eudämonistischen Fürsorge für ihr wirtschaftliches Gedeihen mochte er sich nicht wieder belasten, vielmehr erwartete er seine eigene materielle Stärkung von dem Fleiß und Unternehmungsgeist der Einzelnen im freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte. In der Betätigung dieses ihres ökonomischen Liberalismus stieß die preußische Bureaukratie auch nicht auf den unüberwindlichen Widerstand der sozialen Gruppe, deren Über-

macht alle anderen Reformen vereitelt hatte; denn der Agraradel war in dem Getreide exportierenden Preußen selbst freihändlerisch. So vermochte das preußische Beamtentum das beste und folgenreichste Werk dieser Epoche zu schaffen, die wirtschaftliche deutsche Einheit im preußischen Zollverein. In der Sylvesternacht 1834/35, da die Zollschranken fielen, die bisher den Verkehr auf allen wichtigeren Handelsstraßen im Inneren Deutschlands unterbunden hatten, ward ein neues Deutschland geboren. Bis dahin herrschte jener unsagbare Zustand, den Friedrich List charakterisiert hat: „38 Zoll- und Mautlinien in Deutschland lähmen den Verkehr im Inneren und bringen ungefähr dieselbe Wirkung hervor, wie wenn jedes Glied des menschlichen Körpers unterbunden wird, damit das Blut ja nicht in ein anderes überfließe. Um von Hamburg nach Österreich, von Berlin in die Schweiz zu handeln, hat man zehn Staaten zu durchschneiden, zehn Zoll- und Mautordnungen zu studieren, zehnmal Durchgangszoll zu bezahlen. Wer aber das Unglück hat, auf einer Grenze zu wohnen, wo drei oder vier Staaten zusammenstoßen, der verlebt sein ganzes Leben mitten unter feindlich gesinnten Zöllnern und Mautnern; der hat kein Vaterland. Trostlos ist dieser Zustand für Männer, welche wirken und handeln möchten; mit neidischen Blicken sehen sie hinüber über den Rhein, wo ein großes Volk vom Kanal bis an das Mittelländische Meer, vom Rhein bis an die Pyrenäen, von der Grenze Hollands bis Italien auf freien Flüssen und offenen Landstraßen Handel treibt, ohne einem Mautner zu begegnen." Der Zollverein erst schuf, was der Territorialstaat nicht geschaffen, sondern geradezu verhindert hatte, indem er zwar die Autarkie des städtischen Marktes und der städtischen Wirtschaftspolitik zerstört, aber in Wahrheit kein lebenskräftiges Gebilde an ihre Stelle gesetzt hatte. Erst mit dem Zollverein entstand ein entwicklungsfähiges staatliches Wirtschaftsgebiet, innerhalb dessen die Städte als Mittelpunkte des nationalen Verkehrs die vom Territorialstaat ihnen entrissene Bedeutung in veränderter Form wieder erlangen konnten, um mit verjüngter Lebenskraft nunmehr wirtschaftlich die Aufgabe in Angriff zu nehmen, die sie einst politisch so arg verfehlt hatten: die Urbanisierung des nationalen Staates.

Das natürliche Entwicklungsgesetz der kleinen Fortschritte in langen Zeiträumen beherrscht auch solche wirtschaftlichen Evolutionen. Geraume Zeit mußte verfließen, ehe sich die Folgen der veränderten

wirtschaftlichen Voraussetzungen merklich geltend machen konnten. Wie man erst in den Anfängen der Epoche eines freieren Verkehrs stand, so auch erst im Anfange jener für Deutschland völlig unerhörten Ära eines fünfzigjährigen Friedens. Überaus langsam nur begann sich unter ihrem Einflusse das wirtschaftliche Gedeihen wie die Bevölkerungszahl der Städte zu heben. Brav und tüchtig, fleißig und sparsam, aber eng und schwunglos tat die städtische Selbstverwaltung im vorgeschriebenen Geleise ihre Pflicht; in den Mühen des Tages befangen, dankte sie Gott an jedem Morgen, daß sie nicht braucht' für Reich und Staat zu sorgen. Das wirtschaftliche Ruhebedürfnis kam der reaktionären Stabilitätspolitik der Zeit wirksam zustatten.

So weckte denn auch der Ausbruch der Pariser Julirevolution von 1830, der in der allgemeinen europäischen Politik den Anfang vom Ende jenes Metternichschen Stabilitätsprinzips bedeutet, in Preußen keinerlei Widerhall. Wohl hatte auch Berlin einen kleinen Tumult, die sog. Schneiderrevolution, die wesentlich in einem blindwütigen Draufgehen der Polizei bestand; trotzdem bot sie den Anlaß zu einer überaus loyalen Ergebenheitsadresse der städtischen Behörden an den König und zu einer patriarchalisch gnädigen Antwort des Monarchen. Als aber die Stadtverordnetenversammlung dann doch einen schüchternen Versuch machte, die Bürger gegen künftige polizeiliche Übergriffe ein wenig in Schutz zu nehmen, ward ihr vom Magistrat bedeutet, daß sie dies gar nichts angehe, wobei man sich beruhigte.

Nicht ganz so nichtig und lächerlich, wenn auch immer noch eng und klein genug waren die Wirkungen jenes revolutionären Stoßes in einigen anderen deutschen Einzelstaaten. Vor allem bewirkten sie den Übergang einer Reihe von norddeutschen Klein- und Mittelstaaten zum Konstitutionalismus, was dann meist auch eine Reorganisation der Gemeinden, in Sonderheit der Städte im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung nach sich zog. Im Königreich Sachsen ging sogar umgekehrt die Bewegung, die zur konstitutionellen Reorganisation des Staates führte, von einer Auflehnung gegen die patrimoniale Mißwirtschaft der städtischen Räte in Leipzig und Dresden aus. Hier hatte sich im Rahmen des wohlkonservierten Ständewesens das oligarchische Ratsregiment der städtischen Verfallszeit zu behaupten vermocht und so Zustände gezeitigt, die unter

der Nachwirkung der französischen Ereignisse im September 1830 zu einer Art von Stadtrevolutionen in Leipzig und Dresden führten, deren Forderungen im Erlaß einer allgemein gültigen, modernen Städteordnung gipfelten. Nachdem im weiteren Verlauf der Bewegung die konstitutionelle Verfassung vom 4. September 1831 mit den Ständen vereinbart worden war, folgte ihr als eines der ersten konstitutionellen Gesetze die Städteordnung vom 2. Februar 1832, die vielfach Bestimmungen der preußischen und bayrischen Städteordnungen mit einander kombiniert. Gleich der revidierten Städteordnung von 1831 läßt sie den Städten einen gewissen Spielraum für statutarische Verfassungsbestimmungen frei, wovon namentlich die drei größten Städte des Landes Gebrauch gemacht haben. Als Zweck des Gesetzes wurde es bezeichnet: „zu einer solchen Selbständigkeit und tunlichsten Gleichförmigkeit hinzuführen, vermöge welcher die Stadtgemeinden und die ihnen vorgesetzten städtischen Obrigkeiten in den Stand gesetzt werden sollen, ohne ein häufiges und sehr in das Einzelne gehende Einschreiten der höheren Behörden die besonderen Angelegenheiten ihrer Kommunen in einem durch das Gesetz selbst geregelten Geschäftsgange zu besorgen und ihr eigenes Gemeinwohl zugleich im Sinne des gesamten Staatszweckes und im Einklange mit dem letzteren zu befördern". Diese Städteordnung ist bis zur Revision von 1873 in Kraft geblieben, und hat auch durch diese nur einen Ausbau im Einzelnen, doch keine prinzipielle Umgestaltung erfahren.

Das Herzogtum Braunschweig erlebte eine Orleanistische Umwälzung en miniature, indem der Herzog Karl vor etlichen Volksaufläufen Reißaus nahm, und sein Bruder Wilhelm auf das erledigte Thrönchen berufen wurde, der mit den Ständen eine neue Landschaftsordnung von 1832 vereinbarte. Auch hier folgte bald der Erlaß einer Städteordnung in Anlehnung an das preußische Vorbild. Dagegen näherte man sich im Kurfürstentum Hessen, dessen konstitutionelle Verfassung vom 5. Januar 1831 sich durch eine besonders starke Ausbildung rechtsstaatlicher Garantien hervortat, etwas mehr dem französisch-rheinischen Muster. Die kurhessische Gemeindeordnung von 1837 galt für alle Gemeinden ohne Unterschied von Stadt und Land; doch wich sie von der rheinischen Verfassung ab durch die Existenz zweier Kollegien, Gemeinderat und Gemeindeausschuß, sowie durch eine weitere Ausdehnung des Wahl-

prinzips, indem nicht nur der Gemeindeausschuß aus den Wahlen der Bürgerschaft, sondern auch der Ortsvorsteher (Oberbürgermeister) aus gemeinschaftlichen Wahlen von Gemeinderat und Gemeindeausschuß hervorging.

In den konstitutionellen Staaten Süddeutschlands bewirkte der von der französischen Julirevolution gegebene Anstoß neben der Beseitigung einiger im letzten Jahrzehnt vorgenommenen Beeinträchtigungen ihrer Verfassungen auch eine Fortbildung des Gemeinderechts; so namentlich in Baden. Das badische Gemeindegesetz von 1831 vollzog endlich den Bruch mit dem Napoleonischen Munizipalsystem, an dessen Stelle es eine Gemeindeverfassung setzte, die der oben erörterten württembergischen in vielen Punkten ähnlich war. In bemerkenswertem Gegensatz zu der eben damals in Preußen durch die revidierte Städteordnung eingeführten Möglichkeit einer kommissarischen Besetzung von Magistratsstellen durch die Regierung steht die Bestimmung des badischen Gesetzes, wonach der auf sechs Jahre von der Gemeinde zu wählende Bürgermeister zwar einer Bestätigung durch die Regierung bedarf, diese Bestätigung aber erteilt werden muß, wenn der Kandidat trotz Versagung der Bestätigung dreimal wiedergewählt wird. Auch in Bayern wurde das Gemeinderecht durch ein Gesetz von 1834 in Einzelheiten weiter ausgebaut, allerdings immer noch unter starker Betonung der sog. Staatskuratel über die Gemeinden.

Überblickt man die Gesamtheit dieser Gemeindegesetzgebung der dreißiger Jahre, so wird man ihren weiten Wertabstand im Vergleich zur Steinschen Städteordnung kaum verkennen. Das Entscheidende dabei ist keineswegs die größere oder geringere Zweckmäßigkeit organisatorischer Einzelbestimmungen, in denen manches der späteren Gesetze sogar gewisse Vorzüge gegenüber der ersten Städteordnung haben mag. Völlig unerreicht jedoch bleibt diese in der Größe und Weite ihrer leitenden Gesichtspunkte, ihrer eminent politischen Schöpferkraft. Für alle anderen ist das zusammenfassende Urteil Braters zutreffend: „Als Kern des Gemeindelebens fassen sie noch die Vermögensverwaltung auf und nehmen auf die höheren Zwecke, welchen das Gemeindevermögen als Hilfsmittel dienen soll, in ihren Anordnungen wenig Bedacht. Von den zwei Elementen der Gemeindefreiheit wird eines, die Autonomie, noch kaum erkannt, das andere, die Selbstverwaltung, durch eine überwuchernde Staatskuratel verkümmert.

Zudem sind die Vorschriften über Organisation der Gemeindeobrigkeit darauf berechnet, daß die wichtigsten Sitze von bureaukratisch geschulten Männern eingenommen werden und so eine Gemeindebureaukratie von innen heraus der von außen herein regierenden Staatsbureaukratie die Hand reicht".

Die schwachen Bewegungen der dreißiger Jahre in Deutschland spielten sich ja überhaupt in dem engen Rahmen kleinstaatlichen Lebens ab. Hier konzentrierte sich begreiflicher Weise das Wenige, was an politischen Bestrebungen vorhanden war, auf die Herstellung eines verfassungsmäßigen Einflusses des Volkes und seiner Vertretung auf die Staatsregierung. Diese stand den örtlichen Verhältnissen selbst allzu nahe, als daß sich die politische Bedeutung einer organisatorischen Differenzierung des kommunalen vom staatlichen Leben so hätte fühlbar machen können wie in einem Großstaate. Damit schob sich von selbst die wirtschaftliche Seite in den Vordergrund. Hatte doch diese überhaupt für die sich mühsam aus den ärmlichsten Verhältnissen emporarbeitende Zeit eine ganz überragende Bedeutung. Auch in den Verfassungskämpfen selbst spielt sie für die breiteren Volkskreise die entscheidende Rolle; denn diese Kämpfe drehen sich in den Kleinstaaten, die den Charakter eines erweiterten Großgrundbesitzes des fürstlichen Hauses nicht abgestreift hatten, zu erheblichstem Teile um die Domänenfrage. Erleichterung des Steuerdrucks dadurch, daß die Einkünfte der Domänen nicht mehr ausschließlich den Privatinteressen des fürstlichen Hauses, sondern auch der Deckung des Staatsbedarfs dienen, das ist das dem kleinbürgerlichen Volksgeiste verständlichste Ziel der Verfassungsbestrebungen. Nur einige Gelehrte reizt das Problem, nach den Lehren Montesquieus und des französischen Konstitutionalismus in ihrem Vaterländchen eine charte vérité en miniature herzustellen; und daneben erfreut sich die partikularistische Eitelkeit an dem stolzen Bewußtsein, daß ihr Ländle eine politische Freiheit genieße, nach der sich die Untertanen der absolutistischen Großstaaten, vor allem die immerdar mißliebigen Preußen vergeblich sehnen.

In dieses selbstgenügsame Stilleben griffen nun Ereignisse wie die kurhessische Reaktion und der hannöversche Staatsstreich von 1837 mit ihren Folgen und der Schutz, den solche Vorgänge beim Bundestag und den absolutistischen Großmächten fanden, unbarmherzig, aber erweckend ein. Eine Erkenntnis, der bisher nur

einzelne Männer wie Welcker in Baden und Pfitzer in Württemberg Ausdruck gegeben hatten, begann sich unter der Bevölkerung der konstitutionellen Mittelstaaten zu verbreiten; die Erkenntnis, daß ihre ganze partikularistische Verfassungsherrlichkeit auf Flugsand gebaut war, so lange es an einer verfassungsmäßigen Organisation des deutschen Volkes zu einem nationalen Gemeinwesen fehlte. Einheit und Freiheit wurden wieder die Leitgedanken aller vorwärts strebenden Geister. Und dahinter tauchte auch bereits die Ahnung auf, daß angesichts der nationalen Vielgestaltigkeit Österreichs die deutsche Einigung nur in inniger Anlehnung an Preußen — trotz dessen selbstmörderischer Politik seit Karlsbad — zu erreichen sein würde. Auf die Entwicklung dieses Gedankens konnte der wirtschaftliche Zusammenschluß im preußischen Zollverein nicht ohne Einfluß bleiben; endlich auch nicht die Tatsache, daß seit dem preußischen Thronwechsel des Jahres 1840 die politische Bewegung nicht mehr wie bisher an den schwarz-weißen Grenzpfählen Halt machte.

Es ist hier nicht der Ort, jenes seltsame Ineinandergreifen vielgestaltiger Umstände zu verfolgen, durch das seit dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelms IV. die „Ära der Mißverständnisse" eröffnet und eine politische Bewegung auch in diesem Staate bureaukratischer Stabilität langsam in Fluß gebracht wurde. Hatte sich Friedrich Wilhelm III. bei der Aufrechthaltung des Absolutismus vornehmlich auf die Bureaukratie gestützt, freilich unter großen Zugeständnissen an den Feudalismus, so versuchte der neue König den Schwerpunkt des Systems zu Gunsten des Feudalismus zu verschieben, und trug dadurch erheblich zur Erschütterung des ganzen Systems bei. Waren einst die bescheidenen Verfassungspläne Hardenbergs an den feudalistischen Bestrebungen unter der Ägide des Kronprinzen gescheitert, so scheiterte jetzt Friedrich Wilhelms IV. eigenstes Werk, die Krönung jener provinzialständischen Gesetzgebung durch den Vereinigten Landtag an Hardenbergs Staatsschuldengesetz. Und von symptomatischer Bedeutung ist die Tatsache, daß den äußeren Anlaß dieser Krisis eine Frage bildete, die im Zusammenhange stand mit der neuen Kraft, die das Wirtschaftsleben und das Verkehrswesen revolutionierte, Dampfkraft und Eisenbahn. Stein hatte sich einst in seiner provinziellen Verwaltungszeit entscheidende Verdienste um den Bau der ersten Chausseen in Preußen erworben; an der Notwendigkeit der großen Eisenbahnbauten scheiterte jetzt das

Bestreben, die Enge des absolutistischen Regiments zu erhalten, ebenso wie der Versuch, durch das lebensunfähige Ständewesen den Konstitutionalismus von Preußen abzuwenden.

Die Überzeugung oder doch ein dumpfes Gefühl von der unhaltbaren Rückständigkeit des politischen Zustandes in Deutschland hatte bei alledem weiter um sich gegriffen, war vor allem auch in die regierenden Kreise selbst eingedrungen, wenigstens in die Teile der Bureaukratie, die nicht mit der im Nordosten herrschenden sozialen Gruppe des agrarischen Feudalismus versippt waren, vielmehr durch ihre Mitarbeit an einer freieren wirtschaftlichen Entwicklung sich einigermaßen den Tendenzen des aufstrebenden Bürgertums genähert hatten. Wenn gegenüber den Stürmen im Glase Wasser, welche die dreißiger Jahre gebracht hatten, die Bewegung von 1848 doch so viel mehr bedeutet, daß man ihr — immerhin noch mit einer gewissen rhetorischen Übertreibung — den Namen der deutschen Revolution gibt, so liegt der Grund dafür weniger in einer wesentlich gesteigerten Stärke des popularen Stoßes von unten, als vielmehr in einem wesentlich verminderten Glauben an sich selbst und demgemäß einer zu Anfang fast vollständigen Widerstandslosigkeit von oben, vor allem in den beiden deutschen Großstaaten. So leicht, wie es sich in den erstaunlichen Märztagen erwies, hatte sich der biedere Bürger das Revolutionieren gar nicht gedacht; die Mächte des Alten lagen damals nach dem treffenden Ausdrucke Friedrich Wilhelms IV. alle auf dem Bauche. Hatten sie im ersten Schrecken die Eigenkraft der Bewegung ungeheuer überschätzt, so unterschätzte demgemäß das urplötzlich zum Herrn seiner Geschicke gewordene Bürgertum die latente Reaktionskraft der alten Mächte. Es sah hier die Gefahr nicht, während es sie in seiner politischen Unerfahrenheit da zu erblicken glaubte, wo sie in Wirklichkeit nicht vorhanden war, von Seiten des damals in Deutschland unendlich schwachen Radikalismus, der „roten Republik". Daher das eifrige Bestreben der führenden bürgerlichen Elemente, die mit den Märzerrungenschaften die Ziele ihres Strebens dauernd gesichert zu haben wähnten, die Revolution, die eigentlich noch kaum angefangen hatte, zu schließen. In diesem Bestreben wurden sie von den wieder zur Besinnung gekommenen Reaktionsmächten überaus wirkungsvoll unterstützt; nur daß freilich diese Unterstützung vor den Märzerrungenschaften keineswegs so respektvoll

Halt machte wie die Märzstürme vor den eigentlichen Sitzen der Reaktion.

Die Führung der deutschen Bewegung lag durchaus im Südwesten, dem bei seiner weit fortgeschrittenen Urbanisierung begreiflicher Weise das richtige Augenmaß für die Kräfte der Reaktion fehlte, deren Wurzeln im Kolonialboden des agrarischen Nordostens steckten. Hier aber fand der Ruf zur Erhebung fast nur in den größten Städten ein Echo, ohne daß diese die ihnen gestellte Aufgabe der Urbanisierung des Landes im vollen Umfange begriffen, geschweige denn die Schlagkraft zu ihrer Lösung gefunden hätten. In eine kurze Zeitspanne zusammengedrängt, wiederholt sich hier noch einmal ein ganz analoger Prozeß des Unterliegens der Städte gegenüber den agrarischen Mächten, wie er sich drei Jahrhunderte zuvor im alten Reiche vollzogen hatte. Wie damals, so trat auch jetzt wieder die geringe Fähigkeit der höheren Schichten des deutschen Bürgertums zur politischen Führung der Massen unverkennbar und verhängnisvoll hervor. Wenn trotzdem das Resultat ein anderes als damals war, indem auch die Reaktion auf halbem Wege stehen bleiben mußte, wie die Revolution auf halbem Wege stehen geblieben war, so lag der Grund wesentlich in den zwingenden Tatsachen der ökonomischen Entwicklung, die statt einer naturalwirtschaftlichen Reaktion eine bisher völlig unerhörte Expansion der Geldwirtschaft zeitigten, und dadurch dem Urbanisierungsprozeß eine wirtschaftliche Unwiderstehlichkeit verliehen, deren politische Konsequenzen durch die politische Schwäche des Bürgertums wohl arg verkümmert, aber nicht völlig ausgeschaltet werden konnten.

Durch die Reform eine Nation zu bilden, durch eine genossenschaftliche Verfassungsorganisation endlich Deutschland aus dem Elend der Staatlosigkeit herauszuheben, das war das nunmehr handgreiflich deutliche Ziel, dessen Gestaltung während der kurzen Sommerzeit des Jubel- und Traumjahres in die Hände des deutschen Bürgertums selbst und in seine eigene Kraft gelegt zu sein schien. Nicht minder deutlich zeigte es sich, daß dies Problem zwei von einander untrennbare Elemente in sich enthielt: die staatliche Einigung Deutschlands und die Überwindung des Absolutismus in Preußen. Daß die Lösung dieser beiden von einander untrennbaren Teile des nationalen Werkes von zwei getrennt neben einander stehenden Nationalversammlungen, einer deutschen und einer preußi-

schen, in Angriff genommen wurde, das war bereits von Anbeginn der Keim des Mißlingens, wie schärfer blickende Beobachter sofort ahnten. Denn wenn die Einigung Deutschlands ohne Preußens Führung unmöglich war, so konnte sich der urbanisierte Westen Deutschlands ohne verhängnisvollen Rückschritt nur der Führung eines urbanisierten Preußen fügen. Die Urbanisierung Preußens aber war wiederum ohne das Schwergewicht des ganzen südwestlichen Deutschland ebenfalls eine Unmöglichkeit; gegenüber der kompakten Masse des agrarischen Ostens waren die westlichen Elemente innerhalb Preußens allein zu schwach.

Die Frankfurter Nationalversammlung hat die Richtlinien für die gesamtstaatliche Organisation Deutschlands unter preußischer Führung in einer Weise herausgearbeitet, die erst die endliche Lösung der Aufgabe ermöglicht hat. Die Aufgabe wirklich durch eine Organisierung zwingender Kräfte zu lösen, hat sie ebenso wenig vermocht, wie dies dem deutschen Volke überhaupt auf irgendeiner Stufe seiner historischen Entwicklung gelungen ist. In entsprechend modifizierter Gestalt wurde später das Werk von oben, durch die preußische Staatsregierung und ihre Machtmittel vollendet. Dadurch aber gewannen naturgemäß die in Preußen dominierenden Einflüsse auch einen dominierenden Einfluß in Deutschland. Preußen hat Deutschland geeint; nicht aber hat Deutschland Preußen urbanisiert.

Die Berliner Nationalversammlung hat die Richtlinien für die genossenschaftliche Verfassungsorganisation Preußens in einer Weise herausgearbeitet, die erst den Übergang Preußens zum Konstitutionalismus ermöglicht hat. Diese ihre Aufgabe wirklich mit zwingender Gewalt zu lösen, hat sie ebenso wenig vermocht wie die Paulskirche. In entsprechend modifizierter Gestalt wurde das Werk von oben durch die Staatsregierung und ihre Machtmittel vollendet. Dadurch aber behielten naturgemäß die in der preußischen Regierung dominierenden sozialen Einflüsse der alten Mächte ihren dominierenden Einfluß auch in der konstitutionellen Staatsform. Der Konstitutionalismus ermöglichte die Suprematie Preußens in Deutschland; aber er begründete noch nicht die Suprematie des urbanen Elements, in dessen Wesen er wurzelt, in Preußen.

Durch allen Wandel der Dinge hindurch ist hier der alte Gegensatz urbaner und agrarischer Organisation ungelöst geblieben. Die politische Schwäche des Bürgertums gegenüber dem

Feudalismus hat den Sieg des urbanen über das agrarische Prinzip vereitelt. Die wirtschaftliche Schwäche des agrarischen Wesens gegenüber der ungeheueren Entwicklung industrieller und kommerzieller Geldwirtschaft läßt aber trotz alledem den Urbanisierungsprozeß nicht zum Stillstand kommen.

4.

Wie viel Hohn und Spott hat man über die „Grundrechte des deutschen Volkes“ ergossen, welche die Frankfurter Paulskirche ihrer Reichsverfassung einfügte! Und doch müssen gerade die praktischen Erfahrungen unseres heutigen Staatslebens wieder zu der Erkenntnis zurückführen, daß homogene Grundlagen des politischen Gemeinlebens zwischen Gesamtheit und Gliedern für das Gedeihen einer bundesstaatlichen Organisation nahezu unentbehrlich sind. Diesem gesunden Gedanken entsprach auch in Sonderheit die Aufnahme von Normativbestimmungen für die kommunale Organisation aller Einzelstaaten in die Reichsverfassung. Ihr § 184 lautete: „Jede Gemeinde hat als Grundrechte ihrer Verfassung:

a) die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter,
b) die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates,
c) die Veröffentlichung ihres Gemeindehaushaltes,
d) Öffentlichkeit der Verhandlungen als Regel.“

Dazu § 185: „Jedes Grundstück soll einem Gemeindeverbande angehören.“

Diese kurzen Bestimmungen machen dem praktischen Scharfblick der angeblich so unpraktischen Professorenweisheit, die in der Paulskirche dominierte, alle Ehre; denn sie greifen vortrefflich die bedeutungsvollsten Hemmnisse heraus, die bisher einer gesunden Entwicklung des kommunalen Lebens in den Einzelstaaten entgegenstanden. Die Ausschließung der Öffentlichkeit im öffentlichen Leben überhaupt, im kommunalen besonders, ist ein offenbarer Widersinn, der zur Verkümmerung führen muß und meist auch führen soll. Mit sicherer Hand ist ferner die Losreißung der Ortspolizei von der Kommunalverwaltung als Negation einer lebenskräftigen Selbstverwaltung gekennzeichnet, worüber es nach unseren obigen Ausführungen hier keiner weiteren Erörterung bedarf. Zugleich wendet sich die Forderung

einer gesetzlich geordneten Staatsaufsicht gegen jene Willkür des Absolutismus, die in Preußen so absonderliche Blüten getrieben hatte. Wenn jeder Gemeinde die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter verbürgt wird, so richtet sich dies nicht nur gegen die staatliche Ernennung von Gemeindeorganen, sondern auch gegen alle Rudimente patrimonialer Herrschaftsrechte, wie sie in der agrarischen Organisation wurzelten. Damit hängt die Bestimmung des § 185 innig zusammen, mit der die Fortexistenz der östlichen Patrimonialherrlichkeit in Gestalt des selbständigen Rittergutes unvereinbar war. Unter diesem Gesichtspunkt erklärt sich nun vor allem auch die prinzipielle Gleichberechtigung von Stadt- und Landgemeinden, da letztere nur so aus der patrimonialen Umklammerung des agrarischen Herrschaftsverbandes befreit werden konnten; ist es doch gewiß kein Zufall, daß gerade die Interessenten dieser Patrimonialität jene Gleichstellung stets so lebhaft bekämpft haben. In Wahrheit hat die Paulskirche hier die fruchtbaren Grundgedanken der Steinschen Reform wieder aufgenommen und sie zum Gemeingut für Deutschland machen wollen.

Zu der Bestimmung wegen der Wahl der kommunalen Vorsteher und Vertreter war in der Paulskirche noch der Zusatz beantragt worden: „mit Ausschluß des Bestätigungsrechts der Staatsbehörde". Doch die Mehrheit verwarf diesen Antrag, weil man für den Ausbau der Gemeindeverfassung im einzelnen der Landesgesetzgebung freie Hand lassen wollte. Da die Reichsverfassung niemals ins Leben trat, so behielten die Einzelstaaten nur allzu freie Hand; jedoch hat immerhin der Geist der Grundrechte Einfluß auf die einzelstaatliche Gemeindegesetzgebung ausgeübt, in Sonderheit auch auf die der beiden deutschen Großstaaten.

Zu derselben Zeit, da zuerst das kleindeutsche Programm der Einigung unter Preußen und des Ausschlusses Österreichs festere Gestalt gewann, übernahm Österreich von der deutschen Nationalversammlung die Prinzipien einer Gemeindeorganisation, durch deren Ausgestaltung es Preußen ebenso weit überflügelte, wie einst die Heimat der ersten Städteordnung alle anderen Staaten überflügelt hatte. Allerdings kommt auch Preußen ein erhebliches Verdienst um die freiheitliche österreichische Gesetzgebung zu, da diese nicht zuletzt durch das Bestreben veranlaßt wurde, dem deutschen Nebenbuhler in der öffentlichen Meinung den Rang abzulaufen. Doch ent-

wertet dieser Zweck durchaus nicht die Vortrefflichkeit der dazu verwendeten Mittel; während Preußen niemals ein besonderes Talent zeigte, seine Ziele auf dem Wege „moralischer Eroberungen" zu verfolgen, vielmehr schließlich das Zündnadelgewehr als Mittel der Propaganda vorzog. Die österreichische provisorische Gemeindeordnung vom 17. März 1849 begnügte sich in der Tat nicht damit, an ihre Spitze den schönen Satz zu stellen: „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde"; sondern sie versuchte ehrlich, dieses Prinzip durch die rechtliche Organisation zu realisieren. Wie man sich überhaupt seit geraumer Zeit bei uns in einer verständnislosen Herabsetzung der Ideen von 1848 gefällt, so hat man auch jenen Satz von der freien Gemeinde als Grundlage des freien Staates als leere Phraseologie verhöhnt. Und da nach dem Hauptdogma dieser Richtung alles gut ist, was Preußen tat, und alles schlecht, was seine Gegner taten, so mußte notgedrungen das doch einmal nicht aus der Geschichte zu eliminierende Werk Steins in einen erbaulichen Gegensatz zu der politischen Anschauung gebracht werden, die sich in jenem unpreußischen Satze ausspricht. Dazu bedarf es jedoch der merkwürdigsten Gedankenverrenkungen; denn wenn man den prinzipiellen Gehalt der Steinschen Reform wirklich in einem Satz formulieren wollte, so wäre keiner geeigneter als der, daß die freie Gemeinde die Grundlage des freien Staates ist. Nur scheiterte eben damals die Durchführung dieses Grundgedankens an der oben geschilderten Ungunst der Lage.

Die österreichische Gemeindeordnung von 1849 beseitigt den organisatorischen Gegensatz von Stadt und Land; sie überläßt der autonomen Gemeinde nicht nur die Verwaltung ihres Vermögens, die Selbstbesteuerung, die freie Bestellung ihrer Organe, unter gewissen Voraussetzungen die nähere Ausgestaltung ihrer Verfassungsorganisation, sondern vor allem auch die Ortspolizei. Sie kennt keine staatliche Kuratel über die Gemeinden mehr, keine Bestätigung irgend welcher Wahlen, keine Genehmigung der Gemeindebeschlüsse durch staatliche Verwaltungsbehörden, vielmehr nur in gewissen wichtigen Fällen eine Zustimmung des höheren Kommunalverbandes, der Kreisgemeinde, oder in den wichtigsten Punkten die der konstitutionellen Gesetzgebung. Fehlerlos war freilich auch dieses Gesetz keineswegs; abgesehen von unzweckmäßigen Einzelbestimmungen, war der Ver-

such einer prinzipiellen Umschreibung des „natürlichen Wirkungskreises“ der Gemeinde ein Fehlgriff, der fortwirkend mancherlei Irrungen in Praxis und Theorie, und zwar nicht nur in Österreich verursacht hat. Jedoch nicht diese Fehler, vielmehr die rapiden Fortschritte der allgemeinen Reaktion waren der Grund, daß das Gesetz zunächst nur ein kurzes Dasein fristete, indem es bereits durch eine Kabinettsorder vom 31. Dezember 1851 aufgehoben und 1859 durch die Wiederherstellung des polizeistaatlichen Absolutismus ersetzt wurde. Indessen war auch diesem keine längere Lebensdauer beschieden. Wiederum führte der Wettbewerb um die Gunst der öffentlichen Meinung mit Preußen, wo die neue Ära es ja einmal mit moralischen Eroberungen versuchen wollte, Österreich zum Konstitutionalismus und zu den freiheitlichen Prinzipien der Gemeindegesetzgebung zurück. Das noch heute geltende Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 stellt in den wesentlichsten Punkten die autonome Gemeindeorganisation von 1849 wieder her; jedoch enthält das Gesetz selbst nur die allgemeinen Normativbestimmungen, während es die Ausfüllung dieses Rahmens teils der Landesgesetzgebung der einzelnen Kronländer, teils besonderen Statuten für die einzelnen Großstädte überläßt. Allerdings kehrt auch der eben erwähnte Fehlgriff des Gesetzes von 1849 wieder in Gestalt der Scheidung eines eigenen und eines übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden. Der eigene Wirkungskreis umfaßt danach „überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann“; während ihre etwaigen sonstigen Funktionen als Inhalt eines ihr vom Staate übertragenen Wirkungskreises angesehen werden.

Diese Unterscheidung ist mit Recht als prinzipiell verfehlt und praktisch unbrauchbar angegriffen worden. Denn in der Tat können doch wohl der Gemeinde überhaupt keine Funktionen zustehen, die sie nicht innerhalb ihrer Grenzen mit ihren Kräften durchführen könnte; und die Bestimmung dessen, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt, ist so kautschukartig und wesenlos, wie alle aus der nichtsnutzigen Zweck- und Interessentheorie abgeleiteten Normen. Freilich ist man in Österreich nicht auf den aller Selbstverwaltung verderblichen Abweg geraten, den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden mit der wirtschaftlichen Verwaltung zu identifizieren und alle wahrhaft publizistische Kommunaltätigkeit für staatliche Delegation zu

erklären; wie dies leider anderwärts, namentlich in Preußen, zwar nicht durch das Gesetz, wohl aber durch die Verwaltungspraxis und Theorie vielfach geschehen ist. Dagegen ist auch dort die ganze Grenzziehung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis völlig systemlos und praktisch unfruchtbar. Selbstverständlich; denn eine solche natürliche Grenzscheide gibt es überhaupt nicht, weil der einzige „natürliche" und „eigene" Wirkungskreis kommunaler Selbstverwaltung die gesamte Lokalverwaltung ohne jede Ausnahme ist. Ortsverwaltung ist kommunale Selbstverwaltung, — das ist das einzige natürliche Prinzip jedes urwüchsigen selfgovernment; der Staat hat die Gesetzgebung, den Schutz ihrer Normen durch die Rechtsprechung und die Aufsicht über die kommunale Ortsverwaltung. Die Aussonderung von „Lokalgeschäften der Staatsverwaltung" muß daher stets eine willkürliche sein und bleiben, weil es irgendeinen begrifflichen Unterschied zwischen einer staatlichen und einer kommunalen Ortsverwaltung bei der Wesensgleichheit von Staat und Gemeinde nicht gibt, beide sich vielmehr nur durch das Kriterium der engeren örtlichen und der weiteren territorialen Organisation unterscheiden. Es ist eine Folge der hereditären Belastung durch die Jahrhunderte des Absolutismus, daß die polizeistaatlich verwöhnte Obrigkeit dies nicht anerkennen will, der polizeistaatlich degenerierte Untertanenverstand es nicht erkennen kann. Daraus erklärt sich der herrschende Hexensabbat einer Verwirrung dieser Begriffe und einer Verkümmerung aller Selbstverwaltung durch die willkürliche Usurpation von Lokalgeschäften für die Staatsverwaltung.

Trotz jenes begrifflichen Fehlers und mancher praktischen Schwächen im einzelnen verdient doch das österreichische Gemeinderecht die rückhaltlose Anerkennung, daß es mehr als irgendeine andere deutsche Gesetzgebung den Postulaten echter Gemeindefreiheit und kommunaler Selbstverwaltung gerecht wird. An diesem Urteil darf man sich auch nicht dadurch irre machen lassen, daß neuerdings aus Österreich selbst Stimmen vernehmbar werden, die das organisatorische Prinzip ihres Gemeinderechts energisch verwerfen und ihm gegenüber das preußische System als nachahmenswertes Muster rühmen. Hat es doch zu allen Zeiten sonderbare Schwärmer gegeben, die sich zum Beispiel im parlamentarischen Leben Englands nach den Wonnen des kontinentalen Polizeistaats sehnten und ihn als Muster verherrlichten. Daß freilich auch die österreichische Gemeinde-

organisation kein Allheilmittel gegen die Schäden einer zerfallenden Staatsbildung abgeben kann, die das bloß dynastische Band nicht mehr zusammenzuhalten vermag, liegt auf der Hand; ebenso auch, daß keine kommunale Organisation gegen eine im öffentlichen Leben überhaupt etwa herrschende Schlamperei immun machen kann. Aber wenn auch gewiß die österreichische Kommunalverwaltung der Verbesserung im ganzen und einzelnen bedürftig ist, so werden fruchtbare Verbesserungen, soweit sie sich überhaupt bloß im Rahmen des Gemeinderechts bewegen können, nicht durch eine Zerstörung der freiheitlichen Grundlagen, sondern nur durch ihre gesunde Fortbildung und Ausgestaltung zu erzielen sein.

* * *

Auch in Preußen machte sich der Einfluß der Ideen von 1848 auf die Gemeindegesetzgebung geltend, freilich von vornherein schon in etwas gebrochener Weise. Bereits im August 1848 hatte das Ministerium Auerswald der preußischen Nationalversammlung den Entwurf zu einer Gemeindeordnung vorgelegt, der das Gute und Bewährte aus allen bisherigen Gesetzen möglichst vollständig aufzunehmen und zu vereinigen suchte. „Wo die verschiedenen Gemeindeverfassungen mit einander nicht in Einklang zu bringen waren“, heißt es in den Motiven, „ist den Prinzipien der Städteordnung von 1808, weil sie die freisinnigsten sind und in den meisten und größten Städten des Staates Geltung haben, der Vorzug gegeben worden . . . Die allgemeinste Grundlage des Entwurfs ist das Prinzip der Selbständigkeit und Selbstverwaltung der Gemeinden, welche wohl kaum in irgendeiner anderen Gesetzgebung eine so unbedingte Anerkennung gefunden hat.“ Dieser Entwurf ist dann allerdings liegen geblieben; aber er hat immerhin eine gewisse Bedeutung als Keimzelle der Gemeindeordnung von 1850 und damit auch der jetzt geltenden Städteordnung von 1853 insofern, als diese späteren Gesetze verschiedene Stadien der Rückwärtsrevidierung jenes Entwurfs darstellen.

Die oktroyierte preußische Verfassung vom 5. Dezember 1848, in der noch der Geist der Bewegung oder vielmehr die Furcht vor ihm wirksam war, harmoniert in ihrem Artikel 104 noch einigermaßen mit dem Prinzip der Grundrechte des deutschen Volkes. „Den Gemeinden steht die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten zu sowie die Ortspolizei, ausgenommen in Städten

von über 30000 Einwohnern, in denen die Polizei besonderen Behörden übertragen werden kann." Die Beratungen der Gemeindevertretungen sollen öffentlich sein, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen bestimmt. Auch über die Fälle, in denen Gemeindebeschlüsse einer Genehmigung bedürfen sollen, sowie über die Ausübung des den Gemeinden zustehenden Wahlrechts ihrer Vorsteher werden die näheren Bestimmungen dem besonderen Gesetze, der Gemeindeordnung vorbehalten.

Wie der scheidende Absolutismus überhaupt in sehr geschickter Weise das konstitutionelle Prinzip benutzte, um das Odium der Reaktion mit einer Volksvertretung zu teilen, so bediente er sich auch zur Rückwärtsrevidierung der aus allerhöchster Machtvollkommenheit oktroyierten Verfassung der parlamentarischen Mitwirkung der Kammern, deren Zusammensetzung er allerdings durch Auflösung der zweiten Kammer und Oktroyierung eines „besseren" Wahlsystems weise regulierte. Die parlamentarischen Arbeiten an der Verfassungsrevision und an der neuen Gemeindeordnung berührten sich zeitlich und sachlich aufs engste. Dabei zeigte sich die Regierung völlig frei von jedem eigensinnigen Festhalten an den Prinzipien des Artikel 104 der oktroyierten Verfassung, vielmehr in echt konstitutionellem Geiste bereit, allen Anregungen der Volksvertretung zur Abtragung dieser Prinzipien entgegenzukommen. Freimütig erklärte der Minister v. Manteuffel: „Als die Verfassung vom 5. Dezember erlassen wurde, galt es, dem Lande ein Pfand des Vertrauens zu geben; es war außerdem notwendig, dieses Pfand baldigst der Nation zu überliefern. Diese beiden Rücksichten haben es notwendig gemacht, daß manches in die Verfassung gekommen ist, was nicht unbedingt darin notwendig ist." Die Regierung erkenne durchaus die Weisheit der im Hohen Hause geäußerten Wünsche, „diejenigen bindenden und hemmenden Bestimmungen, die nicht so unabweisbar in die Verfassung gehören, aus dieser zu entfernen. Man wird darin — so hoffe ich — nicht ein Zurückgehen von den gegebenen Verheißungen finden, wenigstens ist die Regierung sich einer solchen Absicht keineswegs bewußt". So entstand nach manchem Hin und Her der Artikel 105 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.

Hier wird die Idee der alten Hardenbergschen Verfassungspläne wieder aufgenommen, indem die in Aussicht gestellte Reorganisation nicht auf die Ortsgemeinden beschränkt wird, sondern auch die

zwischen ihnen und dem Staate stehenden höheren Verbände, die Kreise, Bezirke und Provinzen ergreifen soll. Denn darüber, daß die tot geborenen Kreis- und Provinzialstände ein für allemal nun auch begraben seien, schien damals noch kein Zweifel möglich. Indem der Artikel 105 alles Nähere den besonderen Gesetzen vorbehält, formuliert er für sie nur einige leitende Grundsätze. Provinzen, Bezirke, Kreise und Gemeinden sollen gewählte Vertretungen erhalten, deren Beschlüsse nur in den vom Gesetze zu bestimmenden Fällen einer höheren Genehmigung bedürfen. Während die Vorsteher der Provinzen, Bezirke und Kreise vom Könige ernannt werden sollen, wird die Gemeindeordnung „über die Beteiligung des Staates bei der Anstellung der Gemeindevorsteher und über die Ausübung des den Gemeinden zustehenden Wahlrechts das Nähere bestimmen". Deutlicher noch zeigt sich die rückläufige Bewegung darin, daß die Ortspolizei nicht mehr unter den Gemeindeangelegenheiten erscheint, vielmehr für „die Beteiligung der Gemeinden bei Verwaltung der Ortspolizei" lediglich auf das kommende Gesetz verwiesen wird.

Und die hier in Aussicht gestellten Gesetze kamen wirklich; sie kamen mit einer für preußische Reformen geradezu unglaublichen Geschwindigkeit. Was ein halbes Jahrhundert der Ruhe unter einer starken Monarchie nicht zu Wege gebracht hatte, das vollbrachte sogar noch die letzte Nachwirkung der schon absterbenden Bewegung von 1848. Fast gleichzeitig mit der Verfassung wurden die zu ihrer Ergänzung allerdings unentbehrlichen organisatorischen Gesetze fertig. Der jedenfalls quantitativ fruchtbarste Tag der preußischen Gesetzgebungsgeschichte, der 11. März 1850, brachte auf einmal die neue Gemeindeordnung, die neue Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung und ein neues Polizeiverwaltungsgesetz. Von dem letzten abgesehen, wird freilich die Schnelligkeit der Entstehung dieser Gesetze von der Schnelligkeit ihrer Wiederbeseitigung beinahe erreicht.

Die neue Gemeindeordnung war in der Tat für Preußen fast ein revolutionäres Werk; denn sie schuf für den ganzen Umfang des Staates ein einheitliches Gemeinderecht und beseitigte prinzipiell den rechtlichen Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinden. Die Vereinfachung der Verfassungsorganisation, die für kleine Gemeinden bis zu 1500 Einwohnern vorgesehen war, beeinträchtigte dieses Prinzip nicht, da sie an der Aufhebung jeglicher Patrimonialgewalt auch über diese

Gemeinden nichts änderte. Das Gesetz bedeutete organisatorisch eine Urbanisierung des ganzen Staates; denn seine Gemeindeorganisation war eine durchaus städtische. Das Substrat dieser städtischen Organisation war freilich nicht mehr die alte Bürgerkorporation innerhalb der städtischen Einwohnerschaft, vielmehr die moderne Einwohnergemeinde. Die tatsächliche Entwicklung des wirtschaftlichen Verkehrs mit seiner Freizügigkeit hatte die noch von der ersten Städteordnung festgehaltene Unterscheidung von Bürgern und Schutzverwandten immer unhaltbarer gemacht; und die früher erwähnten Gesetze hatten sich bereits dieser Entwicklung angepaßt. Nunmehr wird dieser Prozeß rechtlich zum Abschluß gebracht. Jeder Einwohner wird nach einjährigem Wohnsitze ipso jure Bürger, falls er gewisse wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt, nämlich keine Armenunterstützung empfangen, seine Gemeindeabgaben bezahlt hat, und entweder ein gewisses Minimaleinkommen oder Grundeigentum besitzt. Der Inhalt des Bürgerrechts ist ein ganz ausschließlich kommunalpolitischer: aktives und passives Kommunalwahlrecht, Recht und Pflicht zur Übernahme kommunaler Ehrenämter. Das Wahlrecht steht außer den so qualifizierten Einwohnern auch Forensen zu d. h. physischen oder juristischen Personen, die wegen ihres Grundbesitzes oder Gewerbebetriebs in der Gemeinde seit einem Jahre mehr als einer der drei höchstbesteuerten Einwohner an Steuern entrichtet haben. Diese Betonung der finanziellen Leistungsfähigkeit kommt auch in der Einführung des Dreiklassensystems für die Wahlen zum Gemeinderat, wie nunmehr die generalisierte Amtsbezeichnung der Stadtverordneten lautet, zum Ausdruck. War doch dieses Wahlsystem, das der rheinischen Gemeindeordnung entstammte, eben erst für die Abgeordnetenwahlen oktroyiert worden. Die Hälfte der Gemeindeverordneten aus jeder Abteilung muß aus Grundbesitzern bestehen. Die Wahlzeit beträgt sechs Jahre mit Drittelerneuerung in jedem zweiten Jahr. Der Gemeinderat wählt den kollegialen Gemeindevorstand, dessen Zusammensetzung und Amtsdauer durchaus den bisher für den Magistrat nach der revidierten Städteordnung von 1831 geltenden Normen entspricht; jedoch ist die staatliche Bestätigung nur noch für den Bürgermeister und seinen Vertreter, den Beigeordneten, erforderlich. Auch für das Verhältnis der beiden Gemeindekollegien zu einander werden in allem Wesentlichen die Grundsätze der revidierten Städteordnung beibehalten. Bezüglich der Ortspolizei änderten die Bestimmungen des

gleichzeitigen Polizeiverwaltungsgesetzes in der Hauptsache nichts an dem bestehenden Zustande für die Städte. In allen Städten von mehr als 10000 Einwohnern sowie in allen sonst etwa wichtigen Städten kann der Minister des Innern eine staatliche Polizeiverwaltung einsetzen; sonst wird sie vom Bürgermeister oder Gemeindevorsteher im Staatsauftrage und in Subordination gegenüber den Staatsbehörden geführt. So wenig diese Bestimmungen den Städten gewährten, so wichtig waren sie für die Landgemeinden des Ostens; denn hier bedeuteten sie die Aufhebung der gutsherrlichen Patrimonialpolizei.

Indem sich die Gemeindeordnung, wie für das Verhältnis zwischen Stadtverordnetenversammlung und Magistrat, so auch bezüglich der Staatsaufsicht mehr an die Städteordnung von 1831 als an die von 1808 anschloß, brachte sie im Geltungsbereiche der letzteren den Städten einen unzweifelhaften Rückschritt ihrer Autonomie. Dem stand jedoch die Ausdehnung der urbanen Organisation auf das Land gegenüber, sowie im Zusammenhange damit die Übertragung der wichtigsten Aufsichtsbefugnisse von der reinen Staatsbureaukratie auf die Organe der durch die gleichzeitige Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung konstituierten höheren Selbstverwaltungskörper. Aus den Wahlen der Gemeinderäte sollten die Kreisversammlungen, aus deren Wahlen die Provinzialversammlungen hervorgehen. Die Aufsicht über die Gemeinden wird dann im wesentlichen von Kreisausschuß und Bezirksrat geführt, die unter Vorsitz des Landrats und Regierungspräsidenten aus Mitgliedern bestehen, die von Kreis- und Provinzialversammlung gewählt werden.

Gerade die Punkte, die dieser Gesetzgebung mit den alten Reformplänen gemeinsam waren, bereiteten ihr nun auch alsbald das gleiche Schicksal, daß sie an denselben reaktionären Widerstandskräften wie jene scheiterte. Die Triebkraft, die diesmal wenigstens ihre formelle Fertigstellung ermöglicht hatte, die noch nachzitternde Furcht vor der Revolution, versagte völlig, sobald man erkannt hatte, daß im revolutionären Löwenfell nur Zettel der Weber steckte. Der Feudalismus, der sich im März 1850 erst vorsichtig aus seiner Bauchlage zu erheben begann, reckte sich nach dieser Wahrnehmung kräftig empor. Die Gemeindeordnung kam höchstens dort zur Ausführung, wo sie an den bestehenden Verhältnissen nichts änderte, jedenfalls nichts besserte, nämlich im Westen und in einigen Städten des Ostens. Wo sie dagegen wirklich Neues schaffen sollte,

auf dem flachen Lande der östlichen Provinzen, verhinderte der Agraradel jeden Schritt zu ihrer Verwirklichung. Demgemäß konnte auch von der Einführung der Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung keine Rede sein; vielmehr kam man auf den ingeniösen Einfall, erst die Meinung der alten Kreis- und Provinzialstände über ihre eigne Beseitigung einholen zu wollen. Und als in der ersten Kammer die Herren v. Itzenplitz und Genossen den Kriegsruf wider die revolutionäre Gesetzgebung erhoben, da zeigte sich wieder der wahrhaft konstitutionelle Geist bereitwilligsten Entgegenkommens seitens der Regierung. Das alte Schauspiel des Bundes von agrarischem Feudalismus und bureaukratischem Absolutismus gegen jede Reform wiederholte sich. Legislatorisch beinahe so fruchtbar, wie der 11. März 1850 gewesen, war der 24. Mai 1853; denn an diesem Tage wurden durch drei Gesetze die Gemeindeordnung, die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung und der Artikel 105 der Verfassung aufgehoben! Das Unglaubliche geschah; die alten Kreis- und Provinzialstände wurden restauriert, ja sie erhielten sogar jetzt ihre 1847 verunglückte Krönung in wenig modifizierter Gestalt. Durch die Beseitigung der neuen Kreis- und Provinzialorganisation waren nämlich auch die Verfassungsbestimmungen über die Bildung der ersten Kammer unausführbar geworden; an ihre Stelle trat nunmehr das Herrenhaus, neben die konstitutionelle Volksvertretung eine Karikatur des vereinigten Landtags, die dem Agrarfeudalismus ein Veto in der Gesetzgebung des konstitutionellen Preußen sicherte.

Die Todsünde der Gesetzgebung von 1850, die Ausdehnung der urbanen Organisationsform auf das flache Land des Ostens und der Versuch einer Befreiung vom kreis- und provinzialständischen Feudalismus war gesühnt. Zwar ließen sich leider nicht alle Rechtsfolgen des tollen Jahres ungeschehen machen, in Sonderheit soweit sie in unmittelbarem Zusammenhange mit der wirtschaftlichen Entwicklung standen. Die anno 1816 sistierte Agrargesetzgebung mußte wieder aufgenommen, die Ablösung der Reallasten und die Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse durchgeführt werden; auch die durch Verordnung vom 2. Januar 1849 aufgehobene Patrimonialgerichtsbarkeit nebst dem eximierten Gerichtsstand der Gutsherren war nicht wiederherzustellen. Das wirtschaftliche Leben und die Justiz waren unheilbar vom liberalen Zeitgeist infiziert. Um so gründlicher mußte natürlich die Verwaltung von ihm gereinigt werden. Die Patrimonial-

polizei, die obrigkeitliche Gewalt der Gutsherren über die Landgemeinden in den östlichen Provinzen wurde wieder hergestellt; die Normen des vielgeliebten Landrechts, deren Unhaltbarkeit schon vor einem halben Jahrhundert außer Zweifel gestanden hatte, wurden wiederum geltendes Recht.

Für die eigentliche Städteverfassung hatte, wie wir sahen, die Gemeindeordnung von 1850 gegenüber der ersten Städteordnung, von wenigen Einzelheiten abgesehen, einen Rückschritt bedeutet. Eben deshalb konnte man sie insoweit bestehen lassen mit etlichen der revidierten Städteordnung von 1831 abgelauschten Verschlechterungen. Nur widersprach eine einheitliche Städteordnung für den ganzen Staat der partikularistischen Zersetzungstendenz der Reaktion, die daher an ihre Stelle wieder provinzielle Sondergesetze treten ließ. Unmöglich konnte man doch ein so wundervolles Chaos buntscheckiger und veralteter Städteverfassungen, wie es in Neuvorpommern und Rügen herrschte, durch eine nivellierende Gesetzgebung zerstören wollen. Demgemäß hielt das Gesetz vom 31. Mai 1853 jenes Chaos liebevoll aufrecht mit der Maßgabe, daß für jede Stadt ein besonderer Stadtrezeß festzustellen sei. „Um für diesen Zweck zu untersuchen, welche Modifikationen in den Verfassungen der einzelnen Städte in Folge der veränderten Heimatsgesetzgebung, der Aufhebung der städtischen Gerichtsbarkeit und früheren neuvorpommernschen Gewerbeverfassung sowie sonst durch örtliche Verhältnisse bereits eingetreten sind oder noch als erforderlich sich ergeben, soll eine besondere Kommission ernannt werden, unter deren Leitung auf Grundlage der gewonnenen Resultate für jede Stadt durch Rat und bürgerschaftliche Kollegien im verfassungsmäßigen Wege der besondere Stadtrezeß behufs unserer Allerhöchsten Bestätigung zu entwerfen ist." Diese Kommission wurde jedoch dahin instruiert, „daß es nicht die Absicht sei, eine umfassende Reform stattfinden zu lassen oder eine übersichtliche Zusammmenstellung des gesamten Stadtrechts zu geben". Die Kommission hat sich dies gesagt sein lassen und jede Reform oder Übersichtlichkeit gewissenhaft vermieden.

Im übrigen erhielten die sechs östlichen Provinzen die Städteordnung vom 30. Mai 1853, deren Grundlage in allem Wesentlichen die Gemeindeordnung von 1850 mit den oben angedeuteten Modifikationen bildet. Die schärfer angezogene Staatsaufsicht wird wieder

vollständig in die Hände der Bureaukratie gelegt; das Bestätigungsrecht, das die Gemeindeordnung auf den Bürgermeister und seinen Beigeordneten beschränkt hatte, wird wieder auf alle Magistratsmitglieder ausgedehnt. So weit hatte man sich bereits von den Anschauungen des tollen Jahres abgekehrt, daß sogar in der zweiten Kammer die Vorstellungen des obrigkeitlichen Anstaltsstaates zur Geltung kamen, wonach alle Weihe und Würde obrigkeitlicher Autorität nur von oben abgeleitet werden könne, und deshalb die staatliche Bestätigung der Magistratsmitglieder eine unentbehrliche Voraussetzung ihres amtlichen Ansehens sei! Die vereinfachte Organisation, die die Gemeindeordnung von 1850 für die kleinen Gemeinden vorgesehen hatte, wurde auch hier den Städten von nicht mehr als 2500 Einwohnern offen gehalten, namentlich die Ersetzung des kollegialen Magistrats durch einen Gemeindevorsteher mit beigeordneten Schöffen.

Die Provinz Westfalen erhielt durch das Gesetz vom 19. März 1856 eine im großen ganzen mit der eben erwähnten übereinstimmende Städteordnung, während die für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856 sich davon vor allem durch die Beibehaltung der Bürgermeistereiverfassung unterschied. Doch wird der Bürgermeister auch hier nicht mehr ernannt, sondern von den Stadtverordneten gewählt, von der Regierung bestätigt. Die Urbanisierung des rheinischen Landes konnte man tatsächlich nicht beseitigen; doch huldigte man wenigstens der Doktrin, indem man neben die Städteordnung eine besondere Landgemeindeordnung für die Rheinprovinz setzte, deren Trennung freilich mehr das Werk des Buchbinders als des Gesetzgebers ist.

Diese vier Gesetze sind noch heute die Grundlage der Städteverfassung in Preußen.

* * *

Auch in mehreren deutschen Kleinstaaten waren unter dem Einfluß der Bewegung von 1848 und der Frankfurter Grundrechte neue Gemeindegesetze ergangen, die aber fast ausnahmslos nach kurzem Dasein der Reaktion zum Opfer fielen und der Wiederherstellung des vormärzlichen Zustandes weichen mußten. Nur die beiden freien Städte Lübeck und Bremen gingen schon damals auf die Dauer von ihren altpatrimonialen Ratsverfassungen zu einer modernen kommunalen Organisation über. Die Lübische Verfassungsurkunde vom 29. Dezember 1851 behielt zwar die Lebenslänglichkeit der Senatoren bei, beseitigte jedoch die Kooptation, an deren Stelle sie die Wahl

durch ein zur Hälfte vom Senat und zur Hälfte von der Bürgerschaft bestelltes Wahlkollegium setzte. In Gestalt der Bürgerschaft wurde nunmehr zuerst ein modernes Repräsentativorgan, aus dem allgemeinen Stimmrecht hervorgehend, geschaffen. Auf ähnlichen Grundlagen beruhte die Bremische Verfassung vom 21. Februar 1854, die in Folge einer Intervention des reaktivierten Bundestags an die Stelle einer im Jahre 1849 erlassenen, mehr demokratisch gestalteten Verfassung trat. Ebenfalls mit Hilfe einer bundestäglichen Intervention wurde in Hamburg das Zustandekommen einer dauerhaften Verfassung bis zum 28. September 1860 verzögert. Im ganzen teilten also die Städterepubliken während der Reaktionsperiode das Schicksal der Städte in den monarchischen Einzelstaaten. Der weitere Ausbau ihrer Verfassungen hat sich erst im letzten Menschenalter nach der Errichtung des deutschen Reiches vollzogen.

5.

Der politisch müde Geist der Reaktionszeit beherrschte während der fünfziger Jahre auch die städtischen Bürgerschaften und ihre Vertretungen; ihren Verhandlungen konnte daher die nunmehr auch in Preußen errungene Öffentlichkeit nicht eine lebhafte Teilnahme weiter Kreise zuführen. Mit unrühmlichem Beispiel gingen die Stadtverordneten der Hauptstadt voran, deren Mehrheit in reaktionärer Gesinnung mit den Landratskammern wetteiferte, nur daß solche Gesinnung dem wohlverstandenen eigenen sozialen Interesse des städtischen Bürgertums ebenso widersprach, wie sie dem sozialen Eigennutz der in den Kammern herrschenden Gruppen rücksichtslos diente. Brachte es doch die Mehrheit der Berliner Stadtverordneten fertig, einige Mitglieder, die sich der Erteilung des Ehrenbürgerrechts an den Minister der rettenden Tat widersetzt hatten, wegen Unwürdigkeit auszuschließen; der Oberbürgermeister Krausnick, der den Märzstürmen hatte weichen müssen, wurde nicht nur von Rechts wegen in sein Amt wieder eingesetzt, sondern nach Ablauf seiner Wahlzeit wiedergewählt. Auch auf dem Gebiete der städtischen Verwaltung selbst herrschte müde Energielosigkeit und kleingeistige Schaffensunlust. Die Kommunalbehörden empfanden ihre Ohnmacht gegenüber der allmächtigen Polizei, der sie sich untertänig fügten, der sie denn aber auch die Initiative in allen wichtigen und vielen unwichtigen Dingen über-

ließen. Alles irgendwie Bedeutsamere, was in der hauptstädtischen Verwaltung während jener Jahre geschah, ging in der Regel auf die Initiative des Polizeipräsidenten v. Hinckeldey zurück, der sich die städtischen Behörden fügten, weil sie den Gewaltigen noch mehr fürchteten als die Kostspieligkeit seiner Ideen.

Freilich, welche soziale Struktur zeigte denn auch damals noch das städtische Bürgertum? Noch hatte es jenen früher geschilderten Zustand des Mangels wirtschaftlicher Eigenkraft nicht überwunden; immer noch überwogen in ihm kleinbürgerliches Handwerk und Händlertum, dessen Lage sich jedoch gegenüber der patrimonialen Verfallzeit keineswegs gebessert hatte, das vielmehr durch die Maßregeln wirtschaftlicher Reform immer mehr zerrieben wurde. Noch bestand daher jedenfalls in den östlichen Provinzen jene wirtschaftliche Abhängigkeit der Städte vom Landadel, von der Militär- und Zivilverwaltung, vom Hofe, die der Hoflieferantengesinnung einen maßgebenden Einfluß im kommunalen Leben verschaffte.

In diesem wirtschaftlichen und sozialen Milieu begann nun aber gerade damals eine tief greifende Wandlung, deren unaufhaltsame Steigerung das charakteristischste Entwicklungssymptom des letzten halben Jahrhunderts bildet. Die Jahre der politischen Reaktion waren nicht wie drei Jahrhunderte vorher zugleich eine Epoche wirtschaftlicher Rückbildung, sondern vielmehr die Anfangszeit für einen bisher unerhörten Aufschwung des spezifisch urbanen Wirtschaftslebens, der, in den fünfziger Jahren beginnend, seitdem trotz kürzerer oder längerer Krisen und Rückschläge sich doch mit immer größerer Extensität und Intensität bis auf den heutigen Tag fortgesetzt hat, vor allem im letzten Jahrzehnt mit einer ungeahnten Rapidität anschwellend. Alle jene Tatsachen der städtischen Bevölkerungsagglomeration sowie der kommerziellen und industriellen Kapitalsagglomeration, die heute unsere Statistiker so eifrig mit immer neuen Zahlenreihen und Vergleichen belegen, treten durchweg zuerst seit der Mitte des Jahrhunderts greifbar in die Erscheinung. Damals begannen die Folgen des freien Verkehrs im Zollvereinsgebiet und der immer rascheren Ausdehnung des Eisenbahnnetzes deutlichere Gestalt anzunehmen. Dem so bereiteten Boden führten die märchenhaften Goldfunde aus Kalifornien und Australien das befruchtende Edelmetall in nie geahnter Fülle zu; erst seitdem hat in Deutschland die Geldwirtschaft ihren endgültigen Sieg über die Rudimente der

Naturalwirtschaft erringen können. Der sorgfältige Zeitungsleser dürfte bemerkt haben, wie in unseren Tagen fast alle älteren deutschen Großbanken eine nach der anderen ihr 50jähriges Jubiläum feiern. Gold und Dampf revolutionieren nicht nur Verkehr und Handel, sondern auch das eigentliche Gewerbe. Nun bildet auch im Osten, dem die Eisenbahn mit Kohlenkraft die Kohlenkraft der Bergbaubezirke zuführt, die industrielle Dampfmaschine keine angestaunte Seltenheit mehr; Schritt für Schritt, doch mit stets rascheren Schritten verdrängt der Fabrikbetrieb das Handwerk. Und den immer neu erstehenden, immer wachsenden städtischen Großbetrieben liefert das flache Land die sich stetig mehrende Arbeitermasse, deren Loslösung vom agrarischen Heimatsboden die Reformgesetzgebung durch die Beseitigung der letzten Reste des Gemeineigentums ebenso gefördert hat wie die reaktionäre Begünstigung des Großgrundbesitzes mit seiner den kleinen Bauern erdrückenden Ausdehnungstendenz. Wieder wie im Mittelalter treibt der agrarische Feudalismus seinem urbanen Gegner die Streitkräfte zu, nur daß sie dieser jetzt nicht durch genossenschaftliche Organisation zum politischen Kampf, vielmehr in der individualistischen Arbeitsordnung zu seinem wirtschaftlichen Triumph zu verwenden versteht. Das seit der mittelalterlichen Blütezeit meist nicht veränderte Stadtgebiet füllt sich mit Menschen, deren immer enger zusammengedrängte Wohnungen die Wiesen und Felder, bald auch die Gärten innerhalb des Weichbilds verschwinden lassen, um dann über das Weichbild hinaus zu drängen und in weiten Ringen oder Strahlen das suburbane Gebiet zu ergreifen. Auch im Osten verschwindet der Ackerbürger wenigstens aus den neu sich bildenden Handels- und Industriezentren. Und nicht nur Handel und Industrie, sondern auch der in ihrem Gefolge gewaltig steigende Bodenwert begründen den Wohlstand, den Reichtum der glücklichen Besitzer wie der intelligenten Unternehmer. Solcher Reichtum ist nicht mehr wie im 15. und 16. Jahrhundert, wie noch in der ersten Hälfte des 19. eine sozial wenig folgenreiche Einzelerscheinung; vielmehr wird die Kapitalkraft zum Ferment einer sozialen Gruppe. Auch Deutschland hat nunmehr eine moderne Bourgeoisie, der naturgemäß die Herrschaft im neubelebten Städtewesen zufällt.

Daß die Entstehung dieser sozialen Klasse in eine Periode fiel, die zugleich die Zeit einer politischen Reaktion und einer wirtschaftlichen Revolution war, blieb nicht ohne weittragende Folgen

für die politische und kommunalpolitische Anschauung dieser jungen Bourgeoisie. Die Interessen des wirtschaftlichen Lebens mit seiner gewaltigen Expansion standen so stark im Vordergrunde ihres Denkens, daß jene von der absolutistischen Bureaukratie eifrig gepflegte Auffassung leicht bei ihr Eingang fand, wonach der engere Verband der Gemeinde eigentlich nur ein wirtschaftlicher Verband, seine eigene Verwaltung nur wirtschaftliche Verwaltung sei, während alle wahrhaft publizistischen Angelegenheiten ausschließlich Staatssache, der Gemeinde höchstens delegiert seien. So völlig diese Auffassung auch das dem Staate homogene Wesen der Gemeinde verfälscht, so nahe lag es doch, das die kapitalistische Wirtschaftsordnung beherrschende Prinzip von Leistung und Gegenleistung auf die kommunale Organisation der Städte, der Hauptsitze dieser neuen kapitalistischen Entwicklung, zu übertragen. Dazu kam, daß diese Entwicklung sich im Kampfe gegen die veralteten Schranken abgelebter Rechtsordnungen emporgerungen hatte, und daß demgemäß in natürlicher Reaktion ihre individualistische Tendenz sich dem genossenschaftlichen Organisationsprinzip zunächst noch abgeneigt zeigte. Dieser ganzen Anschauung, die im wirtschaftlichen Erfolge so ziemlich den einzigen greifbaren Maßstab des sozialen Wertes sah, erschien der im Dreiklassenwahlsystem zur Erscheinung kommende Gedanke durchaus natürlich und zweckmäßig, der die politischen und kommunalpolitischen Rechte nach der Steuerleistung als dem Exponenten sozialer Geltung abstufte. Und diese Anschauung mußte noch befestigt werden durch die Erfahrung, daß in den politischen Kämpfen der Konfliktszeit, die dem Zusammenbruch der Träume von einer neuen Ära folgten, jenes Wahlsystem der wesentlich von der neuen sozialen Klasse getragenen Parteirichtung unerwartet günstige Resultate lieferte.

Die Kämpfe des preußischen Verfassungskonflikts bezeichnen den ersten und bisher auch letzten Versuch des Bürgertums, die politische Urbanisierung des Staates aus eigener Kraft durchzuführen. Sie zeigen dabei zum ersten und bisher einzigen Male das aufdämmernde Bewußtsein einer natürlichen Interessengemeinschaft der nicht feudalen Elemente des flachen Landes und des städtischen Bürgertums; es bilden sich die Ansätze einer Streitgenossenschaft wider die patrimonialen Rudimente innerhalb der Staatsverfassung und wider die patrimonialen Rudimente der agrarischen Herrschaftsverfassung. Aber gleichzeitig mit diesen Anfängen einer neuen

Verbindung machen sich die Anfänge einer neuen Spaltung des städtischen Bürgertums geltend. Die Tatsache, daß sich in Deutschland eine moderne Bourgeoisie so viel später als in den westlichen Kulturländern entwickelte, erklärt es wenigstens zum Teil, daß sich unmittelbar an ihr erstes politisches Auftreten sogleich die Vorboten einer politischen Loslösung der industriellen Arbeiterschaft von ihrer politischen Führung anknüpfen; die Konfliktszeit ist zugleich die Geburtszeit der deutschen Sozialdemokratie. Und während jene Verbindung zwischen Bürgertum und Bauernschaft nur eine vorübergehende war, die bald namentlich durch den wirtschaftlichen Gegensatz als Folge der wenig später einsetzenden Agrarkrisis gelöst wurde, blieb diese Spaltung eine dauernde, die sich Hand in Hand mit der rapiden industriellen Entwicklung extensiv und intensiv in einer für die politische Stellung des gesamten Bürgertums geradezu vernichtenden Weise steigerte.

Die innere Niederlage des im Verfassungskonflikt vereinigt gewesenen Bürgertums ward entschieden und seine politische Zersetzung vorbereitet, indem die von ihm bekämpfte absolutistische Regierung seine deutschen Ziele, freilich auf ihre Weise und mit ihren Mitteln verwirklichte; indem sie vollbrachte, was das Bürgertum immer nur gewünscht und gefordert hatte. Und abermals ward die politische Niederlage des Bürgertums von gesteigerten wirtschaftlichen Erfolgen begleitet; der Liberalismus des sogenannten liberalen Jahrzehnts der preußischen, norddeutschen und deutschen Gesetzgebung trat ganz überwiegend auf wirtschaftlichem Gebiete in die Erscheinung. Es ist von symptomatischer Bedeutung, daß die Organisation der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands ihrer politischen voranging, daß das deutsche Zollparlament der Vorläufer des deutschen Reichstags war. Diese neue Vertretung des geeinigten deutschen Volkes ging jedoch nicht aus jenem Dreiklassenwahlsystem hervor, das den wirtschaftlichen Anschauungen der jungen Bourgeoisie einen so adäquaten politischen Ausdruck gab, sondern es ward auf der „breitesten demokratischen Grundlage" des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts errichtet. Wohl knüpfte man damit an die Bewegung von 1848, an das Reichswahlgesetz der Paulskirche an; aber es ward so auch die Forderung erfüllt, die in der Konfliktszeit Ferdinand Lassalle in offener Feindschaft gegen die Bourgeoisie proklamiert hatte. Wenn der siegreiche Konfliktsminister nun diese

beiden Fäden verwebte, so leitete den genialen Virtuosen der Staatskunst nicht nur die Erwägung der äußeren Politik, daß mit dieser Konzession Preußen von keinem Nebenbuhler um die Gunst der öffentlichen Meinung überboten werden konnte, sondern auch die aus der Geschichte der inneren Politik geschöpfte Erfahrung von der Unfähigkeit der deutschen Bourgeoisie zur politischen Führung der Massen. Probatum est.

In der Verwaltung der Städte kamen während dieser Periode die Wirkungen des großen wirtschaftlichen Aufschwungs fast überall bedeutsam, an manchen Orten in großartiger Weise zur Geltung. Vor allem ward in den jungen Großstädten der Bann kleinbürgerlicher Enge und Ängstlichkeit verhältnismäßig rasch gebrochen; ihre Selbstverwaltung ward beseelt von der frischen Initiative des aufstrebenden Unternehmertums. So ging sie an die Bewältigung der Fülle neuer Aufgaben, die eine unerwartet starke und rasche Großstadtentwicklung stellte, im ganzen mit anerkennenswerter Energie und Geschicklichkeit heran, weshalb man diese Zeit vielleicht ein wenig überschwenglich, doch nicht ganz ohne Grund als die klassische Ära unserer großstädtischen Selbstverwaltung bezeichnet hat. Daß in der Tat auf den verschiedensten Verwaltungsgebieten eine kommunale Entwicklung großen Stiles erst in dieser Periode einsetzt, wird im zweiten Bande darzulegen sein.

Ein ganz anderes Bild zeigt jedoch die städtische Verfassungsentwicklung, ein Bild hoffnungsloser Unfruchtbarkeit. Machten sich dort die Folgen der wirtschaftlichen Evolution mit unmittelbarer Kraft geltend, so wirkten hier der polizeistaatliche Geist der Regierung und die politische Energielosigkeit des Bürgertums zusammen, um den Beweis einer völligen organisatorischen Impotenz zu erbringen.

Es war immerhin ein Zeichen bescheidener Selbsterkenntnis, wenn das siegreiche Preußen seinen neuen Provinzen größtenteils ihre bisherigen Städteverfassungen beließ, da es ihnen doch nichts Besseres zu bieten vermochte. Zu den bis dahin schon in Preußen geltenden vier Systemen des Städterechts traten somit noch fünf weitere hinzu. Unter ihnen ragte die hannöversche Städteordnung vom 24. Juni 1858 hervor, die trotz der Revision ihrer ursprünglichen Fassung vom Jahre 1851 doch noch immer starke Spuren vom Geiste ihres trefflichen Verfassers Stüve zeigte, und sich die Anhänglichkeit der

Hannoveraner in hohem Maße erworben hatte. Sie ist unter allen der Steinschen Städteordnung von 1808 am nächsten verwandt. Gleich ihr hält sie noch an der alten Bürgerkorporation fest, in die jedoch alle unbescholtenen Einwohner die Aufnahme verlangen können, falls sie die Möglichkeit nachweisen, ihren Lebensunterhalt zu finden. Allerdings ist die Amtsdauer der Magistratsmitglieder, der Senatoren, eine lebenslängliche; bei Erledigung einer Stelle wird der Nachfolger von den übrigen Senatoren und einer gleichen Anzahl von Wahlmännern gewählt, die von den Bürgervorstehern, den Stadtverordneten, bestellt werden. Bei der Wahl der Bürgervorsteher haben alle Bürger das gleiche Stimmrecht. Die Beratungen der beiden städtischen Kollegien erfolgen regelmäßig in gemeinsamer Sitzung. Die Ortspolizei ist da, wo sie den Städten belassen ist, nicht von der übrigen Kommunalverwaltung gesondert.

In der neuen Provinz Hessen-Nassau blieben die schon früher erwähnte kurhessische Gemeindeordnung von 1837 und die ihr einigermaßen ähnliche nassauische Gemeindeordnung von 1854 zunächst unverändert bestehen. Nur für die dieser Provinz einverleibte bisher freie Reichsstadt Frankfurt erging ein besonderes Gemeindeverfassungsgesetz vom 25. März 1867, dessen organisatorische Bestimmungen sich im allgemeinen an die östliche Städteordnung von 1853 anschließen; jedoch für die Stadtverordnetenwahlen nicht das Dreiklassensystem, sondern ein gleiches Zensuswahlrecht einführen, ferner die Bestätigung der Magistratsmitglieder nur noch für die beiden Bürgermeister beibehalten, für den Oberbürgermeister mit der Maßgabe, daß er aus drei von der Stadt präsentierten Kandidaten vom Könige ernannt wird. Dieser Ordnung ähnlich gestaltet war die für die Provinz Schleswig-Holstein neu erlassene Städteordnung vom 14. April 1869; jedoch geht hier der Magistrat aus Wahlen der Bürgerschaft hervor nach einer Vorschlagsliste, die vom Magistrat und einer gleichen Anzahl Stadtverordneter aufgestellt wird.

Wie die neue Reichsverfassung sich überhaupt und zwar nicht zu ihrem Vorteil vom Werke der Paulskirche dadurch unterscheidet, daß sie auf jeden organischen Aufbau von unten herauf, auf alle Normen für die innerpolitische Gestaltung der Einzelstaaten verzichtet, so läßt sie im Gegensatz zu den Frankfurter Grundrechten das Gemeindewesen der Einzelstaaten und ihre ganze Verwaltungsorganisation völlig unberührt. Dennoch konnte der führende Staat Preußen un-

möglich jenen Zustand seiner inneren Organisation aufrechterhalten, den er als ein Chaos und eine Trümmerstätte aus der Reaktionszeit herübergenommen hatte. Die alte Aufgabe der Reorganisation der Landgemeinden, der Kreise und Provinzen, die die Reformzeit ungelöst hatte zurücklassen müssen, deren durch die Gesetze vom 11. März 1850 versuchte Lösung so schnell wieder rückgängig gemacht war, mußte unvermeidlich wieder aufgenommen werden. Und unter dem Druck der veränderten Zeiten kam sie diesmal in der Tat einen Schritt vorwärts; die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 bildet den Ausgangspunkt dieser jüngsten Verwaltungsreorganisation. Noch vermied man es, an das heiße Eisen der östlichen Landgemeindeverhältnisse und der Selbständigkeit der Rittergüter unmittelbar zu rühren; aber der Kreisfeudalismus und die Patrimonialpolizei wurden doch wenigstens formell aufgehoben. Dabei suchte man den während des ganzen Jahrhunderts immer wieder siegreich gewesenen Widerstand des Agrarfeudalismus durch möglichstes Entgegenkommen zu besänftigen; die Zusammensetzung des Kreistages und namentlich des Kreisausschusses sichert ihm hier immer noch einen maßgebenden Einfluß; und die ländliche Ortspolizeiverwaltung durch den Amtsvorsteher ist materiell eigentlich nur eine kollektive Patrimonialpolizei, die von einem Rittergutsbesitzer an Stelle der mehreren ausgeübt wird. Trotz alledem stieß auch diese bescheidene Reform auf denselben Widerstand derselben sozialen Gruppe wie alle ihre Vorgängerinnen. Dieser Widerstand hatte jetzt im Rahmen der preußischen Verfassung ein eigenes Organ in Gestalt des Herrenhauses erhalten, dessen Opposition gegen die Kreisordnung nur durch die sanfte Gewalt eines Pairsschubes überwunden werden konnte. Dem ersten Schritt der Reorganisation folgte mit der Provinzialordnung von 1875 ihre analoge Fortführung; und gleichzeitig ward der Gedanke einer besonderen Organisation der Verwaltungsrechtsprechung durch die neuen Kreis- und Bezirkskollegien in unterer, durch das Oberverwaltungsgericht in höchster Instanz realisiert.

Bei dieser inneren Reorganisation an der chaotischen Buntscheckigkeit des Städterechts in Preußen achtlos vorüberzugehen, das erschien denn doch als eine Unmöglichkeit; und so legte die Regierung im Jahre 1876 dem Landtage den Entwurf einer neuen Städteordnung vor. Es ist das letzte Mal gewesen, daß sich die preußische Gesetzgebung ex professo und im großen Stil mit den

Fundamentalfragen der Städteverfassung beschäftigt hat, freilich ohne jeden positiven Erfolg. Aber mehr noch als das Scheitern jenes Gesetzes selbst muß es heute beim Rückblick auf die damaligen Verhandlungen mit einem Gefühl wehmütiger Bitterkeit erfüllen, daß nicht nur das seitdem verflossene Menschenalter sich zur Wiederaufnahme dieser Arbeit unfähig gezeigt hat, sondern daß inzwischen sogar das Verständnis für die Wichtigkeit und Dringlichkeit jener Probleme fast völlig verloren gegangen zu sein scheint. Der tiefe geistige Verfall, die ungeheuerliche Verödung unseres öffentlichen Lebens während dieses Menschenalters springt hier beißend grell in die Augen.

Da sich die Verwaltungsreorganisation, die den unmittelbaren Anlaß zur Einbringung des Gesetzes gab, vorläufig nur auf die östlichen Provinzen außer Posen erstreckte, wollte der Entwurf zunächst auch nur für diese sog. Kreisordnungsprovinzen eine einheitliche Städteordnung schaffen. Deren absolute Notwendigkeit begründen die Motive damit, „daß es sich als nahebei unausführbar herausstellen müßte, die unerläßliche, weit greifende Umgestaltung in anderer Form als mittels eines völlig neuen, die gesamte städtische Verfassung einheitlich und übersichtlich regelnden Gesetzes herbeizuführen". Heute nach 30 Jahren ist weder ein solches unerläßliches Gesetz noch auch nur eine armselige Novelle zu diesem Zweck ergangen. Indessen ging die gesetzgeberische Absicht in Wirklichkeit damals auf die Herstellung einer einheitlichen Städteordnung für den ganzen Staat. Das Abgeordnetenhaus dehnte sogleich den Wirkungskreis des neuen Gesetzes so weit aus, daß nur Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen vorläufig noch außerhalb desselben bleiben sollten; und die Regierung war damit jedenfalls prinzipiell einverstanden. Erklärte doch sogar im Herrenhause der Regierungskommissar: „Erinnern Sie sich, daß der preußische Staat gegenwärtig nicht weniger als etwa 20 Städte- und Landgemeindeordnungen hat. Es ist das doch ein Zustand, der auf die Länge unmöglich so bleiben kann." Seitdem hat der preußische Staat noch einige Gemeindeordnungen dazu bekommen; und nunmehr scheint der Zustand auf die Länge so bleiben zu können. Mit besonderer Ausführlichkeit und Schärfe schildern die Motive des Regierungsentwurfs die Unhaltbarkeit der städtischen Verfassungszustände in Neuvorpommern und Rügen, die eine sofortige Neuordnung unabweislich machten. Heute

nach 30 Jahren besteht dieses Museum unechter Altertümer unverändert fort.

Schon im Jahre 1861 hatte die Regierung in einem damals liegen gebliebenen Entwurfe auf ihr Bestätigungsrecht für die Magistratsmitglieder mit Ausnahme des Bürgermeisters und seines Beigeordneten verzichten wollen; denselben Verzicht enthielten seitdem das Frankfurter Gemeindeverfassungsgesetz und die Schleswig-Holsteinsche Städteordnung; der Regierungsentwurf will diesen Fortschritt auf das ganze Geltungsbereich der neuen Städteordnung ausdehnen.

Einer Vereinheitlichung des Städterechts stellt sich immer wieder der Gegensatz von Bürgermeisterei- und Magistratsverfassung entgegen; der Entwurf beseitigt in glücklicher Weise dieses Hindernis, indem er beide Systeme als gleichberechtigt anerkennt und jeder Stadtgemeinde die Wahl zwischen beiden anheimgibt.

Das Dreiklassenwahlsystem für die Stadtverordnetenversammlung behält der Entwurf allerdings bei; aber die Motive entschuldigen es mehr, als daß sie es rechtfertigen, indem sie darauf hinweisen, daß das sonst an seine Stelle tretende Zensussystem noch schlechter sei, weil es eine allzu große Einwohnerzahl vom Stimmrecht überhaupt ausschließe. Dafür bemüht sich der Entwurf, im übrigen das Wahlrecht nach Möglichkeit zu verbessern. Er beseitigt völlig das Hausbesitzerprivileg; denn „das Bedürfnis, ja die Nützlichkeit einer derartigen, eine besondere Klasse der Einwohnerschaft hervorhebenden Bestimmung ist vielfach und anscheinend nicht ohne Grund in Frage gestellt worden!“ Aber er geht in der Beseitigung der Privilegien noch weiter, indem er auch beim aktiven Wahlrecht die Begünstigung der Grundbesitzer als solcher dadurch aufhebt, daß für die Bildung der Abteilungen nur noch die Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer maßgebend sein soll. Der Entwurf setzt ferner an die Stelle der öffentlichen Stimmabgabe die Wahl durch Stimmzettel; und die Motive erklären dazu: „Das diesem System zu Grunde liegende Motiv, die Wähler vor illegitimen Beeinflussungen und vor der Notwendigkeit einer Rücksichtnahme auf Personen und äußere Verhältnisse zu bewahren, trifft in verstärktem Maße bei den auch bezüglich der passiven Wahlfähigkeit in dem engeren Kreise der Mitbürger einer und derselben Gemeinde sich vollziehenden Kommunalwahlen zu.“

Sehr viel geringer freilich war die Reformfreudigkeit des Entwurfs in den Materien der Ortspolizei und der Staatsaufsicht. Das preußische Polizeidogma blieb unangetastet; denn das Erfordernis einer Zustimmung des Gemeindevorstands zum Erlaß von Ortspolizeiverordnungen wurde durch die mögliche Ergänzung dieser Zustimmung seitens des Bezirksrats im wesentlichen paralysiert. Die Staatsaufsicht erfuhr durch die Einfügung der Rechtskontrollen des Verwaltungsstreitverfahrens immerhin eine gewisse Beschränkung im Sinne des Rechtsstaates; ja der Entwurf brachte den für preußische Verhältnisse fast revolutionären Gedanken zum Ausdruck, daß bei größeren Städten von mehr als 50 000 Einwohnern die staatliche Bevormundung in einer Reihe von Fällen überflüssig sei. Im übrigen wurden die Stadtkreise nicht mehr der Aufsicht des Regierungspräsidenten, sondern des Oberpräsidenten unter Mitwirkung des Provinzialrats unterstellt; ja sogar für die Haupt- und Residenzstadt Berlin fiel eine kleine Rechtsgarantie ab, indem für einige Fälle die Zuständigkeit des hier fehlenden Provinzialrats durch die des Oberverwaltungsgerichts ersetzt wurde, „welches in diesen Fällen ausnahmsweise sich auch der Entscheidung administrativer Zweckmäßigkeitsfragen zu unterziehen hätte“.

Eine Lücke in der Organisation der Großstädte, die sich bei dem gewaltigen Anwachsen ihrer Verwaltung praktisch fühlbar zu machen begann, will der Entwurf ausfüllen, indem er die Anstellung gewisser höherer Beamten von der Zustimmung der Stadtverordneten abhängig macht, ohne daß diese Beamten Magistratsmitglieder werden. So wird die Möglichkeit gegeben, bei der notwendigen Vermehrung der leitenden Kräfte doch weder den Magistrat unleidlich zu vergrößern, noch eine von der Stadtvertretung unabhängige Bureaukratie zu schaffen. Tatsächlich stehen jetzt alle großstädtischen Verwaltungen vor dieser unglücklichen Alternative; weil die schon vor 30 Jahren als nötig erkannte Gesetzesänderung noch immer nicht erfolgt ist.

Bei allen Schwächen und Halbheiten dieses Entwurfs, — wer ihn heute anschaut, dem ist, als ob er die Hände aufs Haupt ihm legen sollt' usw. Damals war man noch nicht so bescheiden. Im Abgeordnetenhause erfuhr der Entwurf eine scharfe Kritik und einschneidende Abänderungen. An der Spitze der parlamentarischen Kritiker standen die beiden politischen Gegner und hannöverschen

Landsleute Miquel und Windthorst. Die Rede Miquels vom 18. März 1876, mit der er die Beratungen über den Gesetzentwurf einleitete, enthält das Beste, was wohl je in einem deutschen Parlament über die Prinzipien städtischer Selbstverwaltung gesagt worden ist. Mit glänzendem Scharfsinn und aus reicher Erfahrung kritisiert er das preußische System einer Präponderanz des Bürgermeisters gegenüber dem Magistrat und die damit im Zusammenhang stehende Losreißung der Polizei von der Kommunalverwaltung. „Jetzt fordere ich die Gelehrten von der königlichen Staatsregierung auf, mir einmal auseinanderzusetzen, wo ist die Grenze zwischen Polizeiverwaltung und Obrigkeit, welche Dinge fallen unter den Begriff Polizeiverwaltung und welche unter den Begriff der sonstigen obrigkeitlichen Befugnis?... Ebenso wenig wie es möglich ist, den Begriff der Polizeiverwaltung und Polizeigewalt zu trennen von dem Begriff der obrigkeitlichen Gewalt, ebenso ist es unmöglich, diesen Begriff der Polizeigewalt von der Kommunalverwaltung zu trennen... Sie können fast alle Zweige der Polizei, wenn sie den Begriff Sicherheitspolizei ausschalten, ebensowohl unter den Begriff Polizeigewalt als der Kommunalverwaltung stellen." „Jede Polizeiverordnung ist eigentlich ein Stück der städtischen Autonomie und des Statutarrechts. Wenn man die Polizeigewalt absondert von der übrigen Kommunalverwaltung und der obrigkeitlichen Tätigkeit des Magistrats, dann kann man sich ein bestimmtes Gebiet fingieren, künstlich machen, innerhalb dessen eine besondere Behörde besondere Vorschriften zu erlassen hat, die dann den Namen Polizeiverordnungen erhalten; ist aber eine solche grundsätzliche klare Grenzscheide zwischen Polizeigewalt und obrigkeitlicher Gewalt und Kommunalverwaltung, wie ich vorher behauptete, nicht zu finden, so ist es klar, daß derjenige, welcher das Recht der Polizeiverordnungen hat, in der Lage ist, die Regeln zu bestimmen, nach denen die obrigkeitliche Gewalt und selbst die Kommunalverwaltung ausgeübt werden soll." Auch ein großer Teil der Aufsichtsbefugnisse und Genehmigungsrechte sei einfach zu streichen; vor allem das Recht zur Auflösung einer Stadtverordnetenversammlung. „Mit dieser Bestimmung geht es wie mit so vielen derartigen Bestimmungen; man kann sich wunderbare und entsetzliche Fälle denken, wo es doch zweckmäßig scheint, wenn die Regierung ein solches Recht hat. Nun haben wir eine ganze Reihe von Provinzen, die doch auch nicht heute aus dem Meere entstanden sind und die alle wohl-

bewährte städtische Verwaltungen haben, und dort haben die Staatsregierungen, weder die früheren noch die jetzigen, jemals eine solche Befugnis gehabt. Schaden ist daraus nicht erwachsen."

Die Gemeinsamkeit ihrer hannöverschen Traditionen verband in dieser Frage Miquel mit seinem Kulturkampfgegner Windthorst. So erklärte letzterer: „Das war die Bedeutung der Freiheit und der Selbständigkeit der Städte, daß der Magistrat die obrigkeitliche Gewalt hatte nach allen Richtungen, auch in Beziehung auf die Polizei. Es konnte keine Staatsgewalt irgendeinen Bürger fassen als durch das Medium des Magistrats, der von den Bürgern selbst gewollten Behörde. Darin lag die Kraft, das Wesen und die Bedeutung der Städte. Mit dieser Kraft haben sie uns in schwerer Zeit die Freiheit bewahrt! Jetzt soll der Bürgermeister allein hingestellt werden als der Träger der Polizei, und zwar wesentlich mit Rücksicht auf den Standpunkt, der annimmt, die Polizei sei absolut Sache des Staates und der Bürgermeister könne dieselbe nur als Organ, als Beauftragter des Staates ausüben. Das ist das, was von dem Herrn Minister in den Vordergrund geschoben ist. Das ist aber eine petitio principii! Ich leugne dies Prinzip. Die Städte haben nach meiner Meinung die Polizei kraft eigenen Rechtes." (Zurufe: In Preußen nicht!) „M. H., ich weiß wohl, Sie sind in Preußen längst entwöhnt von der Freiheit, wir in Hannover sind das bis jetzt noch nicht — und nur eine Aufsicht des Staates kann in Beziehung auf die Ausübung der Polizei eintreten. So fordert es die historische Entwicklung."

Wenn nun auch das Abgeordnetenhaus nicht geradezu das Prinzip in das Gesetz hineinbrachte, daß die Ortspolizei Gemeindesache sei, so kamen seine Beschlüsse doch tatsächlich diesem Zustande nahe, indem sie die eventuelle Staatskompetenz zur Einsetzung besonderer Polizeibehörden in den Städten auf die Sicherheitspolizei beschränkten, und die Stellung des Magistrats als Kommunalorgan in der Polizeiverwaltung verstärkten, während dem Bürgermeister wesentlich nur die Befugnisse der Exekutive belassen wurden.

Von großer Bedeutung war ein in zweiter Lesung angenommenes Amendement, welches das Bestätigungsrecht für die Bürgermeister der größeren Städte von der Krone auf den Minister des Inneren überträgt. Der Minister darf aber die Bestätigung nur versagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche Bedenken gegen die technische oder sittliche Qualifikation des Gewählten begründen; diese Tatsachen

sind in dem die Bestätigung versagenden Bescheide mitzuteilen. Bei der Wiederwahl ist eine Bestätigung überhaupt nicht erforderlich. Dem freien Ermessen des Polizeistaates sollte hier also mit dem Erfordernis einer Begründung durch bestimmte Tatsachen die erste Schranke gezogen werden, womit wenigstens die Voraussetzung für die Möglichkeit einer gerichtlichen Nachprüfung solcher Gründe geschaffen worden wäre. Treffend sagte Windthorst: „Ich kenne für meine Person keine stärkere Verneinung der Selbständigkeit einer Stadt, ich kenne keinen größeren Hohn auf die Selbstverwaltung, als wenn die Regierung ohne jeglichen Grund den Mann des Vertrauens der Stadt verwerfen kann." In der dritten Lesung ward freilich jenes Amendement doch noch abgelehnt, und nur die Übertragung des Bestätigungsrechts vom Regierungspräsidenten auf den Oberpräsidenten unter Mitwirkung des Provinzialrats sowie der Fortfall einer Bestätigung bei der Wiederwahl aufrechterhalten. Der schon vom Regierungsentwurf vorgeschlagenen Aufhebung der Bestätigung für die Stadträte wurde übrigens auch von konservativer Seite durchaus zugestimmt; der Abgeordnete v. Manteuffel bezeichnete diese Bestätigung als „ein Erfordernis, welches zu nichts als zu Widerwärtigkeiten, zu Gehässigkeiten führte und schließlich die Regierung bloß dahin brachte, daß eine mißliebige Person allerdings vielleicht beseitigt wurde, während eine zweite mißliebige Person schließlich doch noch bestätigt wurde. Es ist also viel besser, solche Sachen wegzulassen".

Bezüglich des Wahlrechts gestatteten die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses den Städten, die bisher nicht das Dreiklassensystem, sondern das gleiche Zensuswahlrecht besessen, dieses beizubehalten. Für das Dreiklassensystem setzten sie die Grenze des Bürgerrechts so weit herab, daß jeder zur Klassensteuer Veranlagte in der dritten Abteilung wahlberechtigt war. Das Verhältnis von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung sollte durch die Bestimmung verbessert werden, daß auf Antrag eines der beiden Kollegien die Angelegenheiten ihrer gemeinsamen Zuständigkeit in gemeinschaftlichen Sitzungen zu beraten waren. Endlich wurde das Geltungsbereich der neuen Städteordnung in der oben schon angedeuteten Weise ausgedehnt.

Miquel hatte gemahnt, das berechtigte Vertrauen zum städtischen Bürgertum dadurch zu beweisen, „daß wir wenigstens nicht um allzu

viel ängstlicher sind als zu der Zeit, wo die Städtefreiheit in den altpreußischen Provinzen zuerst begründet wurde. Was damals ein unendlich kühner Schritt war, das ist jetzt noch die äußerste Vorsicht, wenn wir auch noch so kühn zu sein glauben. Das Wenige, was wir ... noch erreichen wollen, ist im Verhältnis zu dem, was damals gegeben und gewagt wurde, eine wahre Kleinigkeit". Wenn er jedoch zuversichtlich erklärte: „Wir haben hier keine Gefahr, daß die Dinge mißlingen", — so täuschte sich der kluge Mann gründlich. Denn die Dinge mißlangen in der Tat völlig Dank der durchaus ablehnenden Haltung des Herrenhauses, das ja freilich mit dem Widerstand gegen jede zeitgemäße Entwicklung den Zweck seines Daseins erfüllte. Allerdings wäre die Überwindung dieses Widerstandes für die Regierung leicht genug gewesen; aber das lag durchaus nicht in ihren Intentionen, am wenigsten in denen des Fürsten Bismarck, der überhaupt der Verwaltungsreform mit einer an Abneigung grenzenden Kühle gegenüberstand, und damals bereits die Fäden zu spinnen begann, die die „liberale Ära" erdrosseln sollten.

Im Herrenhause lieferte als Berichterstatter der Oberbürgermeister von Magdeburg, Herr Hasselbach, einen recht unerquicklichen Beweis dafür, wie weit die Wahlverwandtschaft zwischen der Kommunalbureaukratie und der absolutistischen Staatsbureaukratie gediehen war; ja seine Anschauungen waren wesentlich reaktionärer und engherziger als die des Ministers Eulenburg. Dieses fragwürdige Stadtoberhaupt schaudert zurück vor den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses, weil nach ihnen die Städte „beinahe als kleine autonome Republiken im Staate erscheinen". Von der Beschränkung der Bestätigung auf den Bürgermeister und dessen Stellvertreter fürchtet er die Herausbildung eines Gegensatzes zwischen königlichen und städtischen Magistratsmitgliedern. Die gemeinschaftlichen Sitzungen beider städtischen Kollegien verstärken ungebührlich den Einfluß der Stadtverordneten und zerreißen den weihevollen Schleier, der die geheimen Beratungen des Magistrats umhüllt. Die Kommunalisierung der Ortspolizei ist für diesen Bürgermeister ungefähr gleichbedeutend mit dem Untergang der sittlichen Weltordnung.

Zu allen diesen altbekannten polizeistaatlichen Beklemmungen gegenüber einer freien Entwicklung der Selbstverwaltung kam nun aber noch ein Moment des Widerstandes, das sich aus dem Schoße

des Bürgertums selbst vor allem bei den Fragen des kommunalen Wahlrechts geltend machte.

Schon im Abgeordnetenhause hatte sich eine auffallende Zurückhaltung der Vertreter des Westens bemerkbar gemacht, als das Zentrum und die Fortschrittspartei für das gleiche Wahlrecht statt des Dreiklassensystems und für eine möglichst weite Herabsetzung des Zensus lebhaft eintraten, indem z. B. der Abgeordnete Eugen Richter erklärte: „Wenn man befürchtet, daß bei dem gleichen Stimmrecht die Besitzlosen einen zu großen Einfluß gewinnen, so muß ich mir doch immer sagen: das Interesse der Besitzlosen ist dem allgemeinen Interesse unter Umständen viel näher als das Interesse der Besitzenden in der Kommune; . . . für mich liegt die Gefahr eher auf der anderen Seite." Und treffend hatte dieser Abgeordnete die viel beklagte Teilnahmlosigkeit bei den Kommunalwahlen auf die Zerreißung der Wählerschaft durch das Klassensystem in kleine Cliquen zurückgeführt. Bei den liberalen Abgeordneten der westlichen Industriebezirke hatten solche Äußerungen kein sonderlich freudiges Echo erweckt. Im Herrenhause machten nun aber vollends die Bürgermeister aus der Rheinprovinz, an ihrer Spitze Bredt von Barmen, die Beibehaltung des Dreiklassensystems nebst der Möglichkeit einer ortsstatutarischen Erhöhung des Zensus für das Bürgerrecht zur conditio sine qua non einer Ausdehnung der neuen Städteordnung auf ihre Provinz. Andernfalls wollten sie lieber bei der Städteordnung von 1856 bleiben, mit der sie übrigens ganz zufrieden seien. Und doch war der Rheinprovinz, wie ihren Vertretern angesichts dieser ihrer Haltung in das Gedächtnis gerufen wurde, jene Städteordnung von der reaktionären Regierung gegeben worden, weil man diese Provinz damals für besonders „regierungsbedürftig" hielt. Hier handelt es sich in der Tat um ein überaus bedeutungsvolles Symptom.

Eine ähnliche Erscheinung hatte schon im Jahre 1849 bei den Verhandlungen der Revisionskammern der Abgeordnete von Auerswald hervorgehoben: „Es hat zu jeder Zeit mein psychologisches Nachdenken erregt, daß unsere Kollegen vom Rhein mit ihrem starken Rechtsbewußtsein, mit ihrem hohen Rechtssinn — ich bitte des nachfolgenden Ausdrucks wegen um Nachsicht — eine wahrhafte Schwärmerei für alle bureaukratischen Einrichtungen verbinden. Ich glaube, daß wir vielfach Gelegenheit gehabt haben, dies zu be-

merken, und daß uns aus den alten Provinzen, denen man so oft ein starres Beamtentum vorwirft, jene Hinneigung in höchstem Grade frappant gewesen ist. Ich habe mich noch nie von ihrer Nützlichkeit überzeugen können." Gewiß erklärt sich jene auffallende Erscheinung zum Teil durch die weit fortgeschrittene Urbanisierung dieser Landschaften, in Folge deren hier das Bürgertum nicht wie im Osten isoliert der Feindschaft politisch überlegener Mächte gegenüberstand, vielmehr das ganze öffentliche Leben einen durchaus bürgerlichen Charakter angenommen hatte. Aber auf der anderen Seite kam darin doch bereits das Bestreben der Bourgeoisie in einer industrialisierten Gesellschaft zum Ausdruck, sich durch Anlehnung nach oben gegen das Andrängen der Massen von unten zu schützen. Dieser Prozeß hatte inzwischen gewaltige Fortschritte gemacht. Wohl beriefen sich auch jetzt die Wortführer der rheinischen Bourgeoisie mit Stolz auf die freien Institutionen ihrer Heimat; jedoch auch darauf, daß dieses große Industriegebiet „vorzugsweise unter heftigen Erschütterungen ultramontaner und sozialer Kämpfe leidet", und deshalb einer Demokratisierung des kommunalen Wahlrechts durchaus widerstreben müsse. Mit unverkennbarer Deutlichkeit erscheinen hier bereits jene Momente, die in demselben Maße, wie sie aufhörten eine Besonderheit der rheinischen Verhältnisse zu sein, wie sie vielmehr den ganzen Staat ergriffen, jede innere Reformtätigkeit, jede politische Aktion des städtischen Bürgertums zu völliger Ohnmacht und Unfruchtbarkeit verdammt haben. Mit unverhehlter Schadenfreude begrüßte der greise Heißsporn der äußersten Rechten, Herr v. Kleist-Retzow, die Ängste der rheinischen Bourgeoisie; dennoch reichte er ihr die schützende Hand. Zwar wendete er sich mit trefflichen Ausführungen gegen die Auffassung der Gemeinde als eines wesentlich nur wirtschaftlichen Verbandes: „Das Wesen der Gemeinde ist eine erweiterte Persönlichkeit, der Übergang zu der Staatspersönlichkeit; alles, was die einzelne Persönlichkeit, alles, was die Staatspersönlichkeit zu leisten hat, hat die Gemeinde in ihrem Kreise auch zu umfassen. Die höheren Beziehungen, die geistigen, sind wichtiger wie die wirtschaftlichen; diese bilden die Grundlage für das geistige Leben, wie auch im Leben des Einzelnen; aber das Entscheidende ist und bleibt der Geist, nicht das Fleisch". Indessen war das Ende vom Liede doch die Empfehlung einer Erhöhung des Zensus für das Bürgerrecht, wie es die Rheinländer wünschten.

Das Herrenhaus strich nicht nur fast alle Verbesserungen des Abgeordnetenhauses, sondern ging hier und da noch hinter den Regierungsentwurf zurück. Nachdem dann das Abgeordnetenhaus alle seine Beschlüsse en bloc wiederhergestellt, das Herrenhaus abermals das gleiche mit den seinigen getan hatte, wurde die Session und die Legislaturperiode resultatlos geschlossen. Der Versuch zu einer organischen Reform der preußischen Städteverfassung ist niemals wiederholt worden.

Auch die übrige Verwaltungsreform nahm bald eine stark rückläufige Richtung; ihre abschließenden Gesetze von 1883 tragen den unverkennbaren Stempel des Puttkamerschen Regiments. Denn der alte Fluch lastete auf dieser wie auf jeder preußischen Reformära; nach hoffnungsreichen Anfängen schnelle Stagnation, kleinliche Selbstgenügsamkeit bei stillosem Stückwerk, endlich unverhüllter Rückschritt. All jene großen Probleme städtischer Verfassung sind seit 1876 kaum mehr ernsthaft erörtert worden; die damals selbst von der Regierung für völlig unhaltbar erklärten Zustände bestehen heute noch fort. Die einzige Verbesserung bietet bei all ihrer Lückenhaftigkeit und Beschränkung doch wenigstens in einigen Punkten die geordnete Rechtsprechung in Verwaltungsstreitsachen. Sie zieht dem alten polizeistaatlichen Ermessen bei Handhabung der Kommunalaufsicht doch immerhin gewisse Rechtsschranken, indem sie eine formelle richterliche Nachprüfung ihrer Verfügungen ermöglicht, und die Entscheidung mancher wichtigen kommunalen Rechtsstreitigkeiten in die Hände eines Gerichts an Stelle der Aufsichtsbehörde legt. Es ist seit den Tagen Steins der einzige Fortschritt des städtischen Selbstverwaltungsrechts in Preußen, der freilich weiterer Entwicklung noch gar sehr bedarf. Sonst sind die Veränderungen, die durch die neue Verwaltungsgesetzgebung die Rechtslage der städtischen Selbstverwaltung erfahren hat, meist nur Schaugerichte gleich jener Bestimmung des Zuständigkeitsgesetzes, die eine Versagung der Bestätigung für Magistratswahlen seitens des Regierungspräsidenten scheinbar an die Zustimmung des Bezirksausschusses bindet. Einmal gilt diese Beschränkung natürlich nicht für das Bestätigungsrecht der Krone bei den Bürgermeistern und Beigeordneten der Städte von mehr als 10 000 Einwohnern; für Berlin gilt sie selbstverständlich überhaupt nicht. Aber auch im übrigen wird die ganze Einrichtung völlig illusorisch durch die Bestimmung, daß die

vom Bezirksausschuß abgelehnte Zustimmung auf Antrag des Regierungspräsidenten vom Minister des Innern ergänzt werden kann. Scheingarantien dieser trügerischen Art sind wahrlich nicht geeignet, Schranken für eine Staatsaufsicht zu bilden, die nach den treffenden Worten Gierkes „nur dem Namen nach eine bloße Aufsicht, in Wahrheit aber in den mannigfachsten Beziehungen nur die Fortsetzung der alten Bevormundung ist; . . . dadurch wird die angebliche Selbstverwaltung in den Städten meist zu einer theoretisch wie praktisch höchst prekären und beliebig zu inhibierenden Begünstigung".

Bei ihrer Unfähigkeit zu jeder organisatorischen Reform großen Stiles mußte die Gesetzgebung doch mit allerhand Flickwerk aushelfen. Die Miquelsche Steuerreform wäre bei einer Fortdauer der kommunalen Anarchie auf dem flachen Lande des Ostens undurchführbar gewesen; von einer gemeinsamen Organisation für Stadt und Land war weniger als je die Rede; und so geschah doch das nachgerade schon für unmöglich Gehaltene, indem jetzt ausgeführt wurde, wenn auch freilich in weit unvollkommenerer Weise, was einst Stein bei seinem Sturze zu tun beabsichtigt hatte: am 3. Juli 1891 erhielten die östlichen Provinzen eine Landgemeindeordnung! Ferner wurde im Jahre 1897 die reiche Sammlung preußischer Gemeindeordnungen noch durch eine Städte- und eine Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau vermehrt. Diese Städteordnung beruht zwar im wesentlichen auf gleichen Grundsätzen wie die östliche von 1853; doch gelang es immerhin, einige reizvolle Varianten anzubringen, indem danach Bürgermeister und Beigeordnete von den Stadtverordneten und den unbesoldeten Magistratsmitgliedern in gemeinsamer Sitzung, die anderen Magistratsmitglieder von den Stadtverordneten allein gewählt werden, und nur für Bürgermeister und besoldete Magistratsmitglieder, nicht aber für die unbesoldeten eine Bestätigung erforderlich ist. Endlich unternahm man bei den wenigen Kleinstädten der Hohenzollernschen Lande das Wagnis, eine einheitliche Gemeindeordnung für Stadt- und Landgemeinden im Jahre 1900 zu erlassen; sie bildet also ein Unikum in der Schar der preußischen Gemeindegesetze.

Die Neuordnung der Kommunalabgaben als wesentlicher Bestandteil der Miquelschen Steuerreform ist für die gegenwärtige Städteverwaltung in Preußen von einer Bedeutung, die im zweiten

Bande dieses Werkes erörtert werden wird. Eine energische Förderung des Selbstverwaltungsprinzips auf dem Gebiete der Finanzen, wie man sie nach den Motiven der Reformgesetze erwarten durfte, wie man sie von dem Minister, der in den parlamentarischen Verhandlungen von 1876 der glänzendste Anwalt jenes Prinzips gewesen war, zuversichtlich erwarten mußte, — sie ist freilich keineswegs aus der Neuordnung hervorgegangen. Indessen blieb die Miquelsche Steuerreform auch für die Städteverfassung nicht ohne Folgen, da diese Reform neben ihren sonstigen Vorzügen auch den besitzt, die Absurditäten des Dreiklassenwahlsystems in ein besonders grelles Licht zu rücken. Daher regte sich das sozialpolitische Gewissen mit der Forderung, den „plutokratischen Charakter" jenes Wahlsystems zu mildern; allerdings merkwürdiger Weise nur für die Kommunalwahlen, nicht aber für die Abgeordnetenwahlen, denen doch das gleiche System, noch verschärft durch das indirekte Verfahren, zu Grunde liegt. Nach manchen Experimenten kam also das Gemeindewahlgesetz vom 30. Juni 1900 zustande, ein Musterbeispiel des Flickwerks, das die Gesetzgebung auf diesem Gebiete allein noch zu leisten vermag. Es gilt nur für die Städte von mehr als 10000 Einwohnern, in denen das Dreiklassensystem besteht. Hier setzt es an die Stelle der bisherigen einfachen Drittelung das Durchschnittsprinzip, indem unter Weglassung der untersten und der fingierten Steuerstufen der durchschnittliche Steuerbetrag eines Zensiten in der Gemeinde festgestellt, und jeder mit einem höheren als dem Durchschnittsbetrage veranlagte Steuerzahler einer der beiden oberen Klassen zugeteilt wird. Aber dieselben rheinischen Beklemmungen, die im Jahre 1876 eine so verhängnisvolle Rolle gespielt hatten, machten sich auch jetzt geltend; und so wurde dieses schöne System noch durch die Zulassung von Ausnahmen zu gutem Zwecke verziert. Durch ein mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Stadtverordneten angenommenes Ortsstatut kann nämlich statt des Durchschnittsprinzips eines von zwei anderen Prinzipien adoptiert werden: das des qualifizierten Durchschnitts, wonach der anderthalbfache Durchschnitt des Steuersatzes für die Zuweisung zu den oberen Klassen maßgebend ist; oder die Zwölftelung, wonach auf die erste Abteilung fünf, auf die zweite vier und auf die dritte drei Zwölftel des Gesamtsteuerbetrages entfallen. Das ist die vorläufig letzte „organisatorische Reform" der preußischen Städteverfassung!

* * *

Nicht ganz so unfruchtbar hat sich die Gemeindegesetzgebung während des letzten Menschenalters in den übrigen deutschen Staaten entwickelt.

In Bayern brachte das Jahr 1869 zwei verschiedene Gemeindeordnungen für das rechtsrheinische Bayern und für die Pfalz. Die Bestimmungen über das Bürgerrecht unterscheiden sich in Bayern durch das hier herrschende System des Heimatsrechts erheblich von den in Norddeutschland überwiegenden Normen der Wohnsitzgemeinde. Es bedarf dort einer besonderen Verleihung des Bürgerrechts, auf die jedoch neben den Heimatsberechtigten alle seit zwei Jahren in der Gemeinde wohnenden und während dieser Zeit besteuerten Personen einen Anspruch haben; unter gewissen Voraussetzungen sind solche Personen zum Erwerb des Bürgerrechts verpflichtet. Im rechtsrheinischen Bayern ist der Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeindeverfassung beibehalten, und ebenso der Dualismus der städtischen Verfassung in Gestalt von Magistrat und Gemeindebevollmächtigten. Die Zahl der letzteren muß das Dreifache der bürgerlichen Magistratsmitglieder betragen. Im übrigen ist diese Städteordnung den preußischen ziemlich ähnlich; doch kennt sie kein Dreiklassensystem, und fordert eine staatliche Bestätigung nur für die Bürgermeister und rechtskundigen Magistratsräte; bei Nichtbestätigung müssen die Gründe angegeben werden. Die pfälzische Gemeindeverfassung schließt sich dagegen an das französische System an. Sie ist einheitlich für Stadt und Land; und der Schwerpunkt der Verwaltung liegt bei dem unter Vorsitz des Bürgermeisters stehenden Gemeinderat, während die Gemeindeversammlung nur in besonderen Fällen mitzuwirken hat.

In Baden hat das Gesetz vom 24. Juni 1874 im Rahmen der früher erwähnten, für alle Gemeinden geltenden Gemeindeordnung einige besondere Bestimmungen für die Organisation der Stadtgemeinden getroffen. Seitdem ist diesem Gesetz noch eine Reihe von Novellen gefolgt, deren letzte augenblicklich dem Landtage vorliegt. Hessen erhielt ebenfalls im Jahre 1874 eine Städteordnung, die 1894 und 1895 modifiziert worden ist. Das Königreich Sachsen revidierte seine Städteordnung durch zwei Gesetze vom 24. April 1873, deren eines für große, das andere für mittlere und kleine Städte gilt; im Rahmen der Städteordnung haben Dresden, Leipzig und Chemnitz je ihr besonderes organisches Statut, wovon noch im

nächsten Abschnitt zu reden sein wird. Und so sind weiter in den meisten deutschen Einzelstaaten Gemeindegesetze in überreicher Fülle ergangen, deren Aufzählung und Analyse wohl unterbleiben kann, da sie alle sich im wesentlichen an einen der bisher erörterten größeren Typen des Gemeinderechts anlehnen.

Eine tief greifende Umgestaltung des Gemeinderechts ist neuestens in Württemberg durchgeführt worden. Dort war das Gemeindeedikt von 1822 im Jahre 1849 durch Ausdehnung der Wahlberechtigungen und durch Beseitigung der Lebenslänglichkeit der Gemeinderäte verbessert worden. Eine Novelle von 1891 hatte sodann den Gemeinden die Wahl ihrer Ortsvorsteher unter Bestätigung der Regierung gegeben, und für größere Gemeinden die Anstellung besoldeter Gemeinderäte zugelassen. Die Gemeindeangehörigkeit ist besonders durch ein Gesetz vom 16. Juni 1885 geregelt, das nach Möglichkeit das Prinzip der Bürgergemeinde festzuhalten sucht, jedoch das Recht zur Aufnahme in diese den höher besteuerten Einwohnern gegen eine größere Gebühr nach einjährigem Aufenthalt, den niedriger Besteuerten gegen eine geringere Gebühr nach dreijährigem Aufenthalt gewährt. Um dem lebhaften Verlangen der öffentlichen Meinung nach einer Reform der Gemeindeverfassung und nach Beseitigung der Lebenslänglichkeit der Ortsvorsteher entgegenzukommen, brachte die Regierung nach verschiedenen ergebnislosen Versuchen im Jahre 1902 den Entwurf einer neuen Gemeindeordnung ein. Dieser Entwurf schaffte allerdings die Lebenslänglichkeit der Ortsvorsteher ab; versuchte aber zugleich eine völlige Umgestaltung der ganzen württembergischen Gemeindeorganisation in der Richtung einer wesentlichen Differenzierung städtischer und ländlicher Kommunalverfassung. Während er die Organisation der Landgemeinden und der ihnen im wesentlichen gleich gestellten Kleinstädte durch Beseitigung des Bürgerausschusses vereinfachen wollte, schlug er für die größeren Stadtgemeinden von mehr als 10 000 Einwohnern ein der preußischen Magistratsverfassung nur allzu ähnliches System vor. Die Abweichungen von diesem bestanden wesentlich darin, daß die Stadtverordneten aus gleichen und direkten Proportionalwahlen hervorgehen, und daß zwar die übrigen Magistratsmitglieder von den Stadtverordneten, der Ortsvorsteher dagegen auf zehn Jahre unmittelbar von der Bürgerschaft gewählt wird. Der Ortsvorsteher bedarf der Bestätigung durch die Regierung; wenn er jedoch zwei

Drittel aller Wahlstimmen erhalten hat, darf die Bestätigung nur auf Grund einer Untauglichkeitserklärung durch den Disziplinarhof von der Regierung versagt werden. Die nach preußischem Muster gestaltete Position des Ortsvorstehers und Stadtrats gegenüber der Staatsaufsicht einerseits, gegenüber der Gemeindevertretung andrerseits, sowie die ziemlich weit gehende Verstaatlichung der Ortspolizei fanden in Schwaben so wenig Beifall, daß die zweite Kammer diesen Entwurf auf das allergründlichste umgestaltet hat. Ihre Beschlüsse vom Februar 1905 behielten zwar einige Bestimmungen des Entwurfs über die Wahlen und die Bestätigung bei, führten aber im übrigen die Gemeindeverfassung auf die altwürttembergische Gestalt zurück. Die Kommunalverfassung ist im großen ganzen eine einheitliche, wenn auch zwischen großen Städten (von 50 000 Einwohnern ab), mittleren Städten (von 10 000 Einwohnern ab) und kleinen Städten nebst Landgemeinden durch einige Sonderbestimmungen unterschieden wird. Die drei Organe: Ortsvorsteher, Gemeinderat und Bürgerausschuß besitzen sie alle; diese Organe werden sämtlich unmittelbar von der Bürgerschaft, nur auf verschiedene Amtsperioden gewählt. Der Schwerpunkt der Organisation liegt im Gemeinderat; bei Zuziehung des Bürgerausschusses ist die Gemeinsamkeit der Verhandlungen beider Kollegien als Regel beibehalten. Auch die beiden altschwäbischen Ämter des Stadtpflegers und Ratsschreibers sind wohl konserviert. Das weitere Schicksal dieser Gemeindeordnung liegt im Schoße der Standesherren, deren Kammer sie noch zu passieren hat; dort wird sich ihr Geschick vermutlich mit dem der württembergischen Verfassungsrevision verquicken.[1])

Als letzte Reste der glorreichen Vergangenheit reichsstädtischer Herrlichkeit sind die drei freien Hansestädte in das neue Reich übergegangen. Sie zeigen noch den Typus einer Stadtverfassung als Staatsverfassung; die beiden Organe der dualistischen Stadtorganisation, Senat und Bürgerschaft sind zugleich als Regierung und Parlament Staatsorgane. Nur in Bremen ist für die Angelegenheiten der Stadtgemeinde als solcher nicht die ganze, sondern nur

1) Während der Drucklegung dieses Buches ist die Verfassungsrevision nebst der Gemeindeordnung zum Abschluß gekommen. Die jetzige württembergische Gemeinde-Ordnung vom 28. Juli 1906 entspricht in allem Wesentlichen der oben beschriebenen Fassung, die ihr die zweite Kammer gegeben hatte.

die sog. Stadtbürgerschaft kompetent d. h. die Gesamtheit der von den Wahlkollegien der Stadt Bremen gewählten Mitglieder; daneben ist das Landgebiet besonders als Kreisgemeinde organisiert. Da es in den Hansestädten an andern Organen eines höheren Gemeinwesens zur Entscheidung von Konflikten zwischen Senat und Bürgerschaft fehlt, ist die Entscheidung solcher Konflikte über Rechtsfragen, in Sonderheit Verfassungsstreitigkeiten für Bremen und Lübeck dem hanseatischen Oberlandesgericht und, da dieses in Hamburg sitzt, für Hamburg dem Reichsgericht übertragen. Die Amtszeit der Senatoren ist in allen drei Hansestädten eine lebenslängliche; sie gehen aus einem mehr oder minder komplizierten Wahlverfahren von Senat und Bürgerschaft hervor, und zwar müssen sie in einem bestimmten Verhältnis Rechtsgelehrte oder Kaufleute sein. Der Senat wählt aus seiner Mitte die Bürgermeister auf ein Jahr in Hamburg, auf zwei Jahre in Lübeck, und auf vier Jahre in Bremen.

Für die Wahlen zur Bürgerschaft besteht in Bremen ein Achtklassensystem, das die Bürger je nach ihrer akademischen Bildung, ihrem Berufe als Mitglieder der kaufmännischen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Korporationen, sowie nach ihrem Wohnsitz in der Stadt oder dem Landgebiet gliedert. In Lübeck war im Jahre 1903 das bis dahin bestehende gleiche und direkte Wahlrecht an einen Zensus von 1200 Mark seit fünf Jahren versteuerten Einkommens gebunden worden. Im Jahre 1905 ist die Rückwärtsrevidierung fortgesetzt worden, indem zwei Wahlklassen gebildet wurden, deren erste alle Bürger mit mehr als 2 000 Mark Einkommen umfaßt und 105 Vertreter zu wählen hat, deren zweite diejenigen enthält, die seit vier Jahren ein Einkommen von weniger als 2000 Mark versteuern, und 18 Vertreter wählt. In Hamburg wird ein Viertel der Bürgerschaft von sog. Notabeln (Richtern, Handelsrichtern, ehrenamtlichen Mitgliedern der Verwaltungsbehörden, der Handels- und Gewerbekammern), ein zweites Viertel von den Grundbesitzern, und die Hälfte bisher durch allgemeine Wahlen bestellt. Diese letzte Gruppe ist jetzt durch ein unter höchst unerquicklichen Erscheinungen zustande gebrachtes Gesetz vom Februar 1906 in zwei Klassen geteilt worden. In der ersten Klasse werden 48 Vertreter von den Bürgern gewählt, die seit fünf Jahren mehr als 2500 Mark Jahreseinkommen versteuern; in der zweiten 24 Vertreter von denen, die seit fünf Jahren ein Jahreseinkommen von

1200—2500 Mark versteuern; und zwar gilt für beide Klassen die Proportionalwahl. Nur allzu lebhaft erinnert diese Wahlgesetzgebung der freien Städte an die oben erörterten Verhandlungen des preußischen Herrenhauses über das Kommunalwahlrecht im Jahre 1876!

6.

Die Tendenz, die in jenen hanseatischen Wahlgesetzen zum Ausdruck kommt, ist in der Tat durchaus keine vereinzelte Erscheinung; sie fällt nur in Folge der Sonderstellung dieser republikanischen Stadtstaaten besonders in die Augen. Doch fast überall, wo die Gesetzgebung des Staates den Städten für die statutarische Ordnung ihres kommunalen Wahlrechts einen gewissen Spielraum läßt, hat sich die gleiche Richtung geltend gemacht. So in den drei sächsischen Städten mit besonderem Statutarrecht. In Leipzig war man aus denselben Motiven wie jetzt in den Hansestädten schon 1894 von einem gleichen und beinahe allgemeinen Wahlrecht auf das Dreiklassensystem zurückgefallen.

Aber die städtische Autonomie beruhigte sich nicht bei dieser Errungenschaft der preußischen Reaktion. Das industriereiche Chemnitz ging 1904 mit der Einführung eines Wahlrechts nach fünf Berufsklassen voran, das die Gliederung der Wähler nach dem Einkommen und dem Grundbesitz mit der nach ihrem Berufe als Arbeiter, Handel- und Gewerbetreibende, Beamte, Angehörige der liberalen Berufe kombiniert. Das Resultat dieses überaus künstlichen Systems ist jedenfalls die Kontingentierung der Vertreter der Arbeitermassen auf eine bescheidene Zahl innerhalb der Stadtverordnetenversammlung. Diesem Beispiel folgte schon 1905 Dresden, und nunmehr hat auch der Stadtrat von Leipzig eine Vorlage eingebracht, die das Dreiklassensystem durch ein Wahlrecht nach sechs Berufsklassen ersetzen will.[1])

Auch in Preußen fehlt es natürlich nicht an ähnlichen Erscheinungen, die freilich weniger klar hervortreten, weil hier der Spielraum für die Regelung dieser Fragen durch autonome Statuten ein sehr viel engerer ist. Immerhin haben z. B. manche schleswigholsteinsche Städte den Zensus für die Erlangung des Bürgerrechts

1) Diese Vorlage ist soeben im Oktober 1906 von den Leipziger Stadtverordneten abgelehnt worden.

erhöht; und die nach Lage der Gesetzgebung immerhin zweifelhafte Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens ist durch ein bedenkliches Urteil des Oberverwaltungsgerichts bejaht worden, das sich noch dazu mit einem entgegengesetzten, weit einleuchtenderen früheren Erkenntnis desselben Gerichts in Widerspruch setzt. Die rheinischen Städte haben das Recht zur ortsstatutarischen Erhöhung der unteren Einkommensgrenze für die Erwerbung des Bürgerrechts behauptet, das sie 1876 so eifrig verteidigten; hat doch auch das Kommunalwahlgesetz von 1900 wesentlich mit Rücksicht auf ihre kommunalen Parteiverhältnisse jene Abweichungen vom Durchschnittsprinzip für die Bildung der drei Wählerklassen offen gelassen. Und selbst im Geltungsbereich der Städteordnungen, die eine Beschränkung des Kommunalwahlrechts durch Ortsstatut ausschließen, fehlt es doch nicht an allerlei Versuchen verwandter Tendenz.

Sozialpsychologisch sind diese Erscheinungen nur allzu begreiflich. Bis zum Eintritt der modernen Phase großstädtischer Entwicklung herrschte in den kommunalen Verwaltungen und Vertretungen eine im wesentlichen homogene soziale Atmosphäre. Die erste Städteordnung hatte nach Maßgabe der damaligen, durchweg kleinstädtischen Verhältnisse die städtische Selbstverwaltung in die Hände der „Eigentümer" im Sinne Steins gelegt, die man als bürgerlichen Mittelstand bezeichnen könnte, wenn es damals eine höhere bürgerliche Klasse über diesem Mittelstand, abgesehen von geringen Ansätzen, überhaupt gegeben hätte. Wohl traten allmählich an ihre Stelle mit zunehmender kapitalistischer Entwicklung größere und kleinere Bourgeois. Doch blieb im ganzen die soziale Homogenität so lange gewahrt, bis mit der gewaltigen Expansion des kommerziellen und industriellen Kapitalismus gerade in der Vertretung der größeren Städte die Bourgeoisie unmöglich mehr unter sich bleiben konnte; vielmehr ihre soziale Komplementärerscheinung, die großindustrielle und großkommerzielle Arbeiterschaft sich hier Eingang verschaffen mußte, sei es in Gestalt der Sozialdemokratie, sei es bei besonderen örtlichen Verhältnissen in Gestalt der Zentrumsdemokratie. Dieses Eindringen heterogener Elemente in die bisher homogene Schicht führt begreiflicher Weise zu Reibungen und kritischen Störungen der sozialen Atmosphäre.

Solche Reibungen werden nicht gemildert, sondern eher verschärft durch die auch unter anderm Gesichtspunkt bedauerliche

Erscheinung, daß die großbürgerlichen Elemente, durch die Interessen der rapiden wirtschaftlichen Entwicklung immer ausschließlicher in Anspruch genommen, sich von der aktiven Teilnahme am kommunalen Leben mehr und mehr zurückgezogen haben. Dazu kommt noch, daß das Großkapital mit seinen finanziellen und industriellen Unternehmungen auf Gebieten, die für eine kommunale Betätigung in Betracht kommen können, in einen gewissen Interessengegensatz zur städtischen Selbstverwaltung gerät. Wir kommen darauf im zweiten Bande zurück. So wiederholt sich in veränderter Form die verhängnisvolle Erscheinung früherer Zeiten, daß sich die wirtschaftlich stärksten Elemente des Bürgertums von seiner genossenschaftlichen Organisation absplittern oder gar in Gegensatz zu ihr treten. In der Tat zeigt sich heute vielfach als seltsamer Anachronismus gerade in großstädtischen Vertretungen wieder ein Überwiegen kleinbürgerlicher Elemente, das zu der sozialen Gesamtstruktur dieser Städte in einem merkwürdigen Widerspruch steht. Eben dadurch verschärfen sich nun aber, wie gesagt, jene sozialen Reibungen noch mehr, da die wirtschaftliche Abhängigkeit dieser Kreise eine wesentlich engere und drückendere ist, und da erfahrungsgemäß der Gegensatz zwischen sozialen Grenznachbarn stets die schärfsten und bittersten Formen anzunehmen pflegt. Die Spannung entladet sich dann in jenen Versuchen, durch Änderung des kommunalen Wahlsystems oder durch ähnliche Maßregeln die sozial heterogenen Elemente auszuschließen oder doch nach Möglichkeit herabzudrücken.

Es bleiben im ganzen doch immer Versuche mit untauglichen Mitteln, untauglich, nicht nur weil sie schließlich sogar ihren nächsten Zweck verfehlen müssen, sondern vor allem weil sich damit die moderne städtische Selbstverwaltung in einen so heillosen Widerspruch mit ihrem eigenen immanenten Wesen setzt, daß seine Konsequenzen zu ihrer Selbstvernichtung führen müßten. Weder ein Zensus- noch ein Klassenwahlsystem vermag heute die große Masse der kommerziellen und industriellen Arbeiterschaft und ihrer sozialen Wahlverwandten von der Vertretung einer modernen Großstadt, deren Wesen auf der Entfaltung von Handel und Industrie beruht, wirksam auszuschließen. Es ist gewiß kein Zufall, daß sogar das preußische Dreiklassenwahlsystem in seiner kommunalpolitischen Anwendung wenigstens von der ärgsten Ungeheuerlichkeit frei ist, die es in seiner staatspolitischen Erscheinungsform

auszeichnet, der völligen Paralysierung der dritten Abteilung durch die beiden oberen Klassen im Wege der indirekten Wahl. Je schärfer sich solche Versuche der Entrechtung geltend machen, desto größer wird in natürlicher Reaktion die Zahl der Anhänger jener geächteten Anschauungen in den bürgerlichen Kreisen, die sich mit den Mitteln des Zensus und der Abteilungsbildung nicht ausschließen lassen.

Einst war die Mehrung der Zahl rechtloser Bürger das Symptom der Zersetzung und des Niederganges städtischer Freiheit, des Sieges der agrarischen Herrschaftsverbände über das urbane Genossenschaftsprinzip. Und immer wieder muß dieses Prinzip jenen Gegnern unterliegen, sobald es seinen eigenen Lebensstrom zu hemmen versucht, der stets von unten nach oben geht. Gewiß bezeichnet ursprünglich dieses „unten" nur einen ziemlich engen Kreis von Personen; in seinen Anfängen trägt fast jedes selfgovernment einen exklusiven Charakter. Aber unzertrennlich mit seiner Entfaltung verbunden ist die fortschreitende Erweiterung seiner Basis, falls es nicht umstürzen soll; die allmähliche Demokratisierung seiner ursprünglich aristokratischen Gestalt ist sein immanentes Entwicklungsgesetz. Im Verlaufe dieser Evolution muß der Stadtherr der Geschlechterherrschaft, diese der Zunftbewegung weichen. Der Stillstand dieser Entwicklung bedeutet den Rückschlag in das antagonistische Prinzip agrarischer Obrigkeit, in patrimoniale Erstarrung; er bedeutet die Vernichtung der urbanen Struktur. Ihre Wiederbelebung setzt mit einem Akt energischer Demokratisierung ein, dessen Bahn brechende Bedeutung dadurch in keiner Weise verringert wird, daß die seitdem eingetretene rapide Entfaltung des Urbanisierungsprozesses ein ebenso energisches Vorwärtsschreiten auf dieser Bahn erheischt. Wenn sich heute retardierende oder reaktionäre Bestrebungen auf das Werk Steins berufen wollen, so vergessen sie, daß dieses Werk seiner Zeit ebenso vorauseilte, wie sie hinter ihrer Zeit zurückbleiben wollen. Die Bürgerschaft einer modernen Großstadt läßt sich nicht mehr in Aktivbürger und Schutzverwandte scheiden. Bei der Verdichtung großstädtischer Lebensweise können Besitzende und Besitzlose, Arbeitgeber und Arbeiter ihre kommunalen Interessen nicht gegen und nicht ohne einander verfolgen. Jeder Versuch, die eine oder die andere dieser sozialen Gruppen auszuschalten oder zur Einflußlosigkeit herabzudrücken, stärkt, wenn er glückt,

nicht die Macht des Siegers, sondern die der antiurbanen Mächte und des von ihnen beeinflußten Polizeistaates; er schwächt nicht sowohl den Besiegten, als das gemeinsame Prinzip urbaner Organisation. Denn das gemeinsame Lebensprinzip dieser modernen sozialen Klassen ist dieselbe wirtschaftliche Evolution, derselbe Urbanisierungsprozeß, dem es zu danken ist, daß die großstädtische Selbstverwaltung längst nicht mehr ein freies Geschenk des allmächtigen Staates ist, das er geben und nehmen kann, sondern eine immanente Notwendigkeit. Die Entfaltung des Kapitalismus und der darauf beruhende Urbanisierungsprozeß hat die wirtschaftliche Eigenkraft und die potentielle Unabhängigkeit der Städte von den alten gesellschaftlichen Mächten gewaltig erhöht. Wenigstens für die Großstädte und ihr wirtschaftliches Leben spielen Hof und Adel, Beamtentum und Militär heute nur noch eine verhältnismäßig untergeordnete Rolle. Der gesunden Fortentwicklung dieses Urbanisierungsprozesses droht nur eine wirkliche Gefahr, und zwar aus seinem eigenen Innern, die Entzweiung der auf einander angewiesenen urbanen Elemente selbst. Ajax fällt nur durch Ajax' Kraft. Und die Gestaltung des städtischen Wesens ist wiederum von entscheidender Bedeutung für die Frage, ob der in Deutschland immer wieder zum Stillstand und Rückschlag gebrachte Prozeß der Urbanisierung der Staatsverfassung und Staatsverwaltung endlich doch zum Durchbruch kommen mag.

Daß dieser Urbanisierungsprozeß in der tatsächlichen Schichtung der Bevölkerung unaufhaltsame und immer rapidere Fortschritte macht, ist eine handgreifliche Tatsache, deren zahlenmäßigen Nachweis zu erbringen, eine Lieblingsbeschäftigung unserer heutigen Statistik ist. Der Anteil der städtischen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland ist 1871 bis 1900 von 36 auf über 54 % gewachsen, und in den letzten fünf Jahren sicherlich noch rapider gestiegen. Denn von 1900 bis 1905 ist die Zahl der Großstädte (mit mehr als 100 000 Einwohnern) von 33 auf 41 gewachsen; im Jahre 1871 gab es nur acht solcher Städte in Deutschland. Heute wohnen in diesen 41 Großstädten rund $11\frac{1}{2}$ Millionen Menschen, also mehr als ein Sechstel aller Deutschen. Die zahlenmäßige Illustrierung dieser markanten Bevölkerungsverschiebung, bei der im Rahmen des städtischen Wachstums überhaupt das großstädtische ganz besonders hervortritt, läßt sich nach Belieben fortsetzen. Vielleicht noch bedeutsamer ist

die durch Zahlen allerdings schwieriger zu belegende Tatsache, daß das gewaltige Anschwellen der Staatsetats während des letzten halben Jahrhunderts noch bei weitem übertroffen wird durch das quantitative und qualitative Wachstum der städtischen, namentlich der großstädtischen Etats in derselben Epoche. Parlamentarische Verfassung und kommunale Selbstverwaltung haben auch das mit einander gemein, daß die stärkste Garantie ihrer Existenz darin besteht, daß sie die einzigen, heute noch leistungsfähigen Organisationsformen finanzieller Bedarfsdeckung sind.

Das entscheidende Problem der Zukunft ist nun aber, in welcher Weise die städtische Selbstverwaltung diese ungeheure Agglomeration von Menschen und von Mitteln zur Bewältigung der eben durch sie gestellten neuen Aufgaben in den kommunalen Funktionen wie in der kommunalen Organisation verwenden wird. Lernen könnte sie immerhin an dem Vorbild des Landes, das eine analoge Entwicklung um Generationen früher durchgemacht hat, von England, dem Mutterland des Konstitutionalismus, des Kapitalismus und des selfgovernment. Dieses englische selfgovernment war einst von einer so ausgeprägten, teils aristokratischen, teils plutokratischen Exklusivität, daß noch Gneist mit dem unvermeidlichen Verfall dieses Charakters die Auflösung der englischen Selbstverwaltung überhaupt für unvermeidlich hielt. Statt eines Auflösungsprozesses hat sich jedoch seitdem gerade in Wechselwirkung mit der höchsten Entfaltung der kapitalistischen Urbanisierung ein Prozeß vollzogen, der dem Kontinent das Wort und den Begriff des „Munizipalsozialismus" gegeben hat.

Einst hatte die Verdichtung der städtischen Bevölkerung im engen Raume des Weichbilds und die Entwicklung von Handel und Gewerbfleiß innerhalb der Stadtmauern hier durch Überwindung des mittelalterlichen Feudalismus die primären Formen einer modernen Verwaltungsorganisation hervorgerufen. Heute wird die städtische Selbstverwaltung durch einen analogen Prozeß, nur in gewaltig gesteigertem Umfange vor analoge Probleme gestellt. Das gilt von der öffentlichen Hygiene und Krankenpflege, wie vom Schul-, Straßen-, Wohnungs-, Verkehrswesen, kurz am Ende von allen Verwaltungszweigen, die durch die großstädtische Agglomeration teils neu geschaffen, teils in ungeahnter Weise ausgedehnt werden. Und wie die Organisation der mittelalterlichen Stadt mit dem Feudalismus antagonistisch zusammenstoßen mußte, so muß die moderne groß-

städtische Organisation mit dem privatwirtschaftlichen Unternehmen antagonistisch zusammenstoßen. Wie der Übergang der Ämter von den Feudalherren auf die Stadtgemeinde nicht bloß einen Wechsel in der Person der Inhaber bedeutete, sondern eine fundamentale Änderung ihres rechtlichen Wesens, so tritt bei dem Zusammenstoß der modernen Kommunalverwaltung mit der privatwirtschaftlichen Unternehmung der prinzipielle Gegensatz beider, der durchaus öffentlich rechtliche, dem Staate homogene Charakter der Kommunalverwaltung scharf hervor. Ob Straßenbahnen, Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke von der Stadt oder von einer Erwerbsgesellschaft betrieben werden, das ist nicht bloß ein Unterschied in der Person des Eigentümers, sondern im Wesen des Betriebs, der Gegensatz von privatwirtschaftlicher und publizistischer Verwaltung. Im Laufe dieser Entwicklung kommen die Anhänger der alten ökonomischen und politischen Lehre in das schwierige Dilemma, entweder ihre prinzipielle Abneigung gegen Monopole oder ihre ebenso prinzipielle Abneigung gegen publizistische Betriebe überwinden zu müssen. Denn es gibt auf allen jenen Gebieten für die Dauer kein anderes Mittel gegen die vom Standpunkt der kommunalen Verwaltung aus unerträglichen Zustände des Privatmonopols, als die Kommunalisierung. So wird die Stadt mehr und mehr zum größten Unternehmer, und zwar in solchen Betrieben, deren ungestörter Fortgang nicht bloß ein privatwirtschaftliches, sondern weit mehr noch ein zwingendes öffentliches Interesse ist, das an Intensität hinter keinem Staatsinteresse zurücksteht. In solcher Lage wird die doktrinäre Unnahbarkeit einer öffentlichen Verwaltung für die Verhältnisse des Arbeitsmarktes, das Dogma ihrer Nichtintervention in die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit schlechterdings unhaltbar, zur baren Unmöglichkeit. Der Kommunalverwaltung erwächst unvermeidlich die Aufgabe einer Arbeits- und Arbeiterpolitik nach mannigfachen Richtungen hin.

Wohl war einst die Steinsche Gesetzgebung bei der wirtschaftlichen und sozialen Enge und Rückständigkeit der damaligen armseligen Kleinstädte die weit blickende Vorwegnahme künftiger Entwicklung; sie schuf Organisationsformen, in welche die Städte erst hineinwachsen mußten. Aber die rapide Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat sie in diese Formen nicht nur hinein-, sondern schon weit darüber hinauswachsen lassen. Die unendliche Fülle von neuen

Funktionen als Folgen des mächtigen Urbanisierungsprozesses erheischt gebieterisch eine Anpassung der urbanen Organisation. Das gilt vor allem von den Spitzen und Exponenten dieser Entwicklung, den großen und größten Städten. Die Eigenart der modernen großstädtischen Agglomeration beschränkt ihre Wirkungen keineswegs auf das Weichbild der eigentlichen Stadt; sie ergreift oft in besonders intensiver Weise das ganze suburbane Gebiet, dessen organische Verbindung mit dem städtischen Kerne eine administrative Notwendigkeit wird. Die organisatorische Anarchie Groß-Berlins bietet in dieser Beziehung das Bild einer geradezu unglaublichen Rückständigkeit und gesetzgeberischen Impotenz. In Wechselwirkung damit wird für die großstädtischen Verwaltungen heute das Bedürfnis einer kommunalen Dezentralisation nahezu ebenso unabweislich, wie einst das Bedürfnis staatlicher Dezentralisation gewesen ist.

So beschaffen sind die Probleme der zukünftigen Entwicklung des deutschen Städtewesens. Gleich der Wiedergeburt städtischer Selbstverwaltung vor einem Jahrhundert würde auch die Lösung dieser modernen Probleme dem großen Gedanken dienen, durch urbane Reformen eine Nation zu bilden.

Druck von B. G. Teubner in Dresden.